

# Groene vingers in de rode pap

## Groenstrategieën in landelijke overdrukgebieden

Judith Beck

Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen  
Rijksuniversiteit Groningen

Juni 1999

Rapport 99.08

Landbouw-Economisch Instituut (LEI), Den Haag



SGGN: L23-99.00  
EX. NO: B  
NLV:

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- ☐ toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- ☒ niet toegestaan

Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van toepassing. De Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

# Inhoud

	Blz.
<b>Woord vooraf</b>	9
<b>Samenvatting</b>	11
<b>1. Onderzoeksopzet</b>	17
1.1 Probleembeschrijving	17
1.2 Probleem-, doel- en vraagstelling	19
1.2.1 Probleemstelling	19
1.2.2 Doelstelling	19
1.2.3 Onderzoeksvragen	20
1.3 Onderzoeksopzet	20
1.4 Begripsbepaling	22
1.5 Hoofdstukindeling	23
<b>2. Verstedelijking en sturing</b>	24
2.1 Inleiding	24
2.1.1 Verstedelijkingsproces	25
2.2 Verstedelijking en sturing	28
2.2.1 Inleiding	28
2.2.2 Typologie van groenstrategieën	29
2.2.3 Sturing met landelijke overdrukgebieden als uitgangspunt	30
2.2.4 Sturing met verstedelijking als uitgangspunt	31
2.2.5 Sturing met een integrale benadering: geleiding	31
<b>3. Randstad-Groene Hart</b>	35
3.1 Inleiding	36
3.1.1 Economische ontwikkelingen Randstad	36
3.2 Ruimtelijke ontwikkelingen	37
3.2.1 Groei Randstad	37
3.2.2 Ruimtelijk effect op Groene Hart	38
3.3 Ruimtelijke ordening	40
3.3.1 Beleid	41
3.3.2 Praktijk	42
3.4 Plaatsing in typologie	43
3.4.1 Doel	43
3.4.2 Beoogd ruimtelijk effect	43

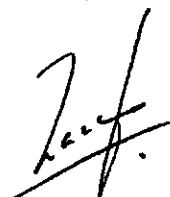
	Blz.
3.4.3 Ruimtelijke neveneffecten	43
3.4.4 Type groenstrategie	44
<b>4. De Vlaamse Ruit</b>	<b>45</b>
4.1 Inleiding	46
4.1.1 Economische ontwikkelingen	47
4.2 Ruimtelijke ordening	48
4.2.1 Beleid	48
4.2.2 Praktijk	48
4.2.3 Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen	49
4.3 Ruimtelijke ontwikkelingen	50
4.3.1 Ruimtelijke groei Vlaamse steden	50
4.3.2 Sociaal-economische achtergronden	51
4.3.3 Ruimtelijk effect	52
4.4 Plaatsing in typologie	56
4.4.1 Doel	56
4.4.2 Beoogd ruimtelijk effect	56
4.4.3 Ruimtelijke neveneffecten	57
4.4.4 Type groenstrategie	57
<b>5. Internationale Bauausstellung Emscher Park</b>	<b>59</b>
5.1 Inleiding	60
5.1.1 Economische ontwikkelingen	61
5.2 Ruimtelijke ordening	63
5.2.1 Beleid	63
5.2.2 Internationale Bauausstellung Emscher Park	65
5.2.2.1 Opzet IBA-Emscher Park	66
5.2.2.2 Deelthema Landschap	70
5.2.3 Tussenbalans van de praktijk	71
5.2.3.1 Positieve effecten	71
5.2.3.2 Negatieve reacties	73
5.3 Plaatsing in typologie	74
5.3.1 Doel	75
5.3.2 Beoogd ruimtelijk effect	75
5.3.3 Ruimtelijke neveneffecten	76
5.3.4 Type groenstrategie	76
<b>6. Green Belts</b>	<b>78</b>
6.1 Inleiding	79
6.1.1 Economische ontwikkelingen	79

	Blz.
6.2 Ruimtelijke Ordening	80
6.2.1 Beleid	80
6.2.1.1 Green Belts	81
6.2.2 Praktijk	83
6.2.2.1 Demografische ontwikkelingen	83
6.2.2.2 Ontwikkeling bebouwd gebied	85
6.2.3 Evaluatie Green Belts	87
6.2.3.1 Zwakke punten	87
6.2.3.2 Sterke punten	89
6.2.3.3 Beoordeling Green Belts als groenstrategie	90
6.3 Plaatsing in typologie	90
6.3.1 Doel	90
6.3.2 Beoogd ruimtelijk effect	90
6.3.3 Ruimtelijke neveneffecten	91
6.3.4 Type groenstrategie	91
<b>7. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>92</b>
7.1 Inleiding	92
7.2 Typologie	94
7.3 Aanbevelingen	96
<b>Literatuur</b>	<b>98</b>
<b>Bijlagen</b>	
1. Ontwikkeling bevolking en aantal woningen in de Randstad 1950-1995	
2. Oppervlak (%) land- en tuinbouwgrond per Belgische gemeente	
3. Bevolkingsontwikkeling Vlaamse Ruit-gemeenten 1961-1996	
4. Projecten van het deelthema 'Emscher Landschapspark'	
5. Bevolkingsontwikkeling Engeland en Wales per soort gebied 1971-1991	

## Woord vooraf

Dit rapport is het resultaat van het onderzoek dat mevrouw Judith Beck heeft uitgevoerd in het kader van haar afstudeerscriptie. De afstudeerscriptie vormt het afsluitende onderdeel van de studie Sociale Geografie, specialisatie economische geografie. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Directie Groene Ruimte en Recreatie van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Van september 1996 tot maart 1997 heeft zij voor de uitvoering van het onderzoek stage gelopen op het Landbouw-Economisch Instituut in Den Haag. Haar dank gaat uit naar haar drie begeleiders voor de begeleiding bij het uitvoeren van het onderzoek en het schrijven van haar scriptie. Als eerste wil zij Paulus Huigen bedanken voor de begeleiding (en het reizen daarvoor!) vanuit de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen aan de Rijksuniversiteit Groningen. Ten tweede wil zij Hans Hillebrand van het Landbouw-Economisch Instituut bedanken voor de dagelijkse begeleiding van haar stage. Ten derde wil zij haar opdrachtgever bedanken, Therese Gasser van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

De directeur,



Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse

# Samenvatting

## *Hoofdstuk 1 Onderzoeksopzet*

Landelijke gebieden zijn de laatste decennia onderhevig aan ingrijpende veranderingen op economisch, ruimtelijk, cultureel en demografisch gebied. Een belangrijke ontwikkeling is de afname van het belang van de landbouw. Door deze ontwikkeling valt er economisch en ruimtelijk een belangrijke sector weg in landelijke gebieden. Een andere ontwikkeling is dat sommige landelijke gebieden (ruimtelijk) onder druk zijn komen te staan van de voortgaande verstedelijking. Niet-agrarische functies blijken uit deze ontwikkelingen steeds belangrijker te worden voor landelijke gebieden. Tegen deze achtergrond kreeg het begrip Plattelandsvernieuwing (PLV) gestalte. In 1994 werd PLV als speerpunt opgenomen in het Regeerakkoord, waarin staat dat er een actief vernieuwingsbeleid in landelijke gebieden gevoerd gaat worden.

Bij het vinden van nieuwe functies voor landelijke gebieden stuiten ideeën in het kader van PLV vaak op bestemmingsplannen. In landelijke gebieden die onder stedelijke druk staan, zogenaamde *overdrukgebieden*, ontstaat hierdoor een spanningsveld: de vraag naar grond voor economische activiteiten is er groot, maar die is bestemd voor bijvoorbeeld landbouwactiviteiten of natuurbeheer. Het restrictieve beleid dat door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer momenteel gevoerd wordt, laat ten aanzien van dit soort gebieden zeer weinig toe. Ondanks dit restrictieve beleid slibben landelijke overdrukgebieden zoals het Groene Hart dicht en gaat er landschappelijke, recreatieve en ecologische waarde verloren. Het interdepartementale Coördinatiepunt Plattelandsvernieuwing, opgericht in oktober 1995, zoekt naar een vorm van beleid waarbij verstedelijking zodanig gestuurd kan worden zodat landelijke overdrukgebieden hun landelijke karakter behouden. Vanuit het Coördinatiepunt is er belangstelling ontstaan voor wat zich elders in de Europese Unie afspeelt op het beleidsterrein van landelijke gebieden.

Dit onderzoek heeft tot doel een bijdrage te leveren aan het vinden van nieuwe functies voor landelijke overdrukgebieden, die kunnen concurreren met de oprukkende rode activiteiten, zodat deze gebieden landelijk blijven. Om deze doelstelling te bereiken zal ervaring met en kennis over landelijke overdrukgebieden in andere Europese landen geïnventariseerd worden aan de hand van drie cases: de Vlaamse Ruit in België, het Emscher Park in het Duitse Roergebied en de Green Belts in Groot-Brittannië. Voordat deze drie cases behandeld worden, komt eerst het verstedelijkingsproces aan bod. Daarna zal een typologie van groenstrategieën opgesteld worden, waarin de mogelijke vormen van sturing van het verstedelijkingsproces in relatie tot de omringende landelijke gebieden nagegaan worden. Aansluitend zullen de ontwikkelingen en huidige situatie van het Groene Hart in de Randstad, in Nederland het landelijke overdrukgebied bij uitstek, geschetst worden, waarna de cases behandeld zullen worden.

## Hoofdstuk 2 Verstedelijking en sturing

Onder verstedelijking wordt verstaan het proces waarbij steden/stadsgewesten/urban fields ontstaan en groeien door de vestiging van menselijke activiteiten en gebouwde structuren. Het proces van verstedelijking bestaat uit drie componenten: *actorgedrag met ruimtelijke consequenties*, de *fysieke ruimtelijke structuur en maatschappelijke micro-, meso- en macro-ontwikkelingen*. Het gedrag van actoren (huishoudens, bedrijven en instellingen) met ruimtelijke consequenties speelt de hoofdrol bij verstedelijking, omdat het de uiteindelijke fysieke ruimtelijke structuur bepaalt. Actoren claimen ruimte voor wonen, werken, recreatie en toerisme, verzorgen en verplaatsen. Deze claims komen tot uiting in het ruimtelijke gedrag. Dit actorgedrag wordt beïnvloed door maatschappelijke ontwikkelingen op bijvoorbeeld economisch, demografisch of politiek vlak. De fysieke ruimtelijke structuur is het uiteindelijke product van het actorgedrag en volgt de maatschappelijke ontwikkelingen.

Het hierboven beschreven verstedelijkingsproces kan op verschillende manieren gestuurd worden. Dit is een belangrijk gegeven voor landelijke overdrukgebieden. In de onderstaande typologie van groenstrategieën worden de verschillende sturingsvormen van het verstedelijkingsproces uiteengezet. De typologie bestaat uit twee uitersten van sturing: het ene uiterste laat geen enkele rode activiteit toe in het landelijke overdrukgebied (restrictief beleid), het andere uiterste is dat geen enkele rode activiteit wordt tegengehouden (afwezigheid van sturing). De sturingsvormen tussen deze uitersten zijn te onderscheiden naar hun benadering van het verstedelijkingsproces en de gevolgen hiervan op de omliggende landelijke gebieden. Er zijn drie benaderingen te onderscheiden:

1. het landelijke overdrukgebied met als algemeen doel het tegenhouden van verstedelijking in landelijke overdrukgebieden.
2. het verstedelijkingsproces en de ruimte die daarvoor nodig is.
3. een integrale opvatting van het verstedelijkingsproces en de gevolgen voor de omliggende landelijke gebieden.

Elke benadering kent een aantal varianten van sturing. In onderstaande tabel staan verschillende varianten met bijbehorende doelstelling, beoogd ruimtelijk effect en ruimtelijk neveneffect naast elkaar in de typologie van groenstrategieën. Deze typologie is het uitgangspunt voor de volgende hoofdstukken. Daarin zullen de sturingsvormen van de Randstad-Groene Hart en de drie cases behandeld worden en zo mogelijk in de typologie geplaatst.



Sturingsvorm		Doelstelling	Beoogd ruimtelijk effect	Ruimtelijk neveneffect
restrictief	(I)	behoud landschap	open gebied	verstedelijking elders
dempen verstedelijgingsdruk	(I)	visie actoren veranderen	hogere kwaliteit landschap	verstedelijking elders
nul-optie	(II)	-	-	uitwaaiering verstedelijking
dempen vraag landelijk over-drukgebied	(II)	ruimte voor economische activiteit	economisch gebruik van de ruimte	verstedelijking en verdringing
scheiden	(III)	sturen van verstedelijking	bebouwing op aangewezen locatie	verstedelijking op aangewezen locatie
verweven	(III)	deel landelijk gebied voor verstedelijking	verweving functies met landelijk gebied	lichte verstedelijking en versnippering
gedogen	(III)	ruimte voor economische activiteiten	alleen noodzakelijke bebouwing in landelijk gebied	versnippering, verstedelijking en verdringing

### *Hoofdstuk 3 Randstad-Groene Hart*

Het landelijke overdrukgebied van het Groene Hart, dat omcirkeld wordt door de Randstad, heeft te maken met een polycentrische verstedelijkingsdruk: uit alle richtingen komt de verstedelijkingsdruk. Deze verstedelijking is na de Tweede Wereldoorlog begonnen, ten tijde van de economische groei. De overheid realiseerde zich dat het in het tempo waarin West-Nederland aan het verstedelijken was, niet lang zou duren voordat het volgebouwd zou zijn. Verschillende vormen van sturing van verstedelijking hebben de revue gepasseerd: decentralisatie van woon- en werkfuncties eind jaren vijftig, gebundelde deconcentratie en groeikernenbeleid eind jaren zestig, spreiding economische activiteiten via stimuleringsregelingen in de jaren zeventig en ruimtelijke concentratie van wonen en werken in de jaren tachtig. De afgelopen decennia is de term restrictief beleid gebruikt als het gaat om de toelating van rode activiteiten in landelijke gebieden. Toch is het oppervlak verstedelijkt gebied in de periode 1995-1995 het sterkst toegenomen in het Groene Hart, waar een restrictief beleid geldt. Groei van de bevolking is niet evenredig aan de groei van het bebouwde oppervlak en het aantal woningen. Ook het bevolkingsaantal van het Groene Hart is in de genoemde periode meer dan het Nederlandse gemiddelde gestegen. Bij deze ontwikkelingen speelt de algemene Nederlandse trend van het zeer sterk gestegen ruimtegebruik per inwoner (door ontwikkelingen als bijvoorbeeld de toename van het aantal eenpersoonshuishoudens en de stijging van het algemeen welvaartspeil) een rol. De grenzen van het Groene Hart zijn in de verschillende beleidsnota's diverse malen verlegd als er grote economische en/of maatschappelijke belangen meespeelden. Het lijkt door boven-

staande cijfers duidelijk dat het restrictieve beleid niet optimaal gefunctioneerd heeft. Toch moet er een kanttekening bij deze constatering geplaatst worden. Door de lange periode tussen de plannings- en uitvoeringsfase van ruimtelijke ordening, zijn er de afgelopen twintig jaar inderdaad projecten uitgevoerd die tegen het restrictieve beleid ingaan. Ook moet opgemerkt worden dat uit de typologie dat het ruimtelijke-ordeningsbeleid dat de afgelopen veertig jaar gevoerd is, meer kenmerken heeft van een integrale groenstrategie (scheiden en gedogen) dan van het restrictieve beleid, waardoor het er op lijkt dat de term restrictief beleid verkeerd gehanteerd is/ wordt.

#### *Hoofdstuk 4 De Vlaamse Ruit*

De Vlaamse Ruit, bestaande uit de stedenring Brussel, Antwerpen, Gent en Leuven en het gebied dat hierin besloten ligt, heeft een belangrijke overeenkomst met de Randstad en het Groene Hart. Door de ringvorm waarin deze steden liggen, komt het landelijk gebied in het midden van deze ring door uitbreiding van de genoemde steden in het nauw. Evenals in de Randstad heeft dit gebied de afgelopen decennia een economische groei doorgemaakt en groeit economisch nog steeds. Het ruimtelijke-ordeningssysteem bevindt zich in een overgangsfase als gevolg van de bestuurlijke deling van België in drie gewesten (het Vlaamse, Waalse en Brusselse gewest) in de jaren tachtig. De jaren daarvoor hield het ruimtelijke-ordeningsbeleid en de uitvoering daarvan te wensen over. De economische en demografische ontwikkelingen van de Vlaamse Ruit komen redelijk overeen met die van de Randstad: door de economische groei na de Tweede Wereldoorlog waaierden de steden uit over het landelijk gebied. De bevolking van de grote steden ging massaal suburbaniseren en het landelijk gebied vulde zich in hoog tempo met bebouwing en infrastructuur. Door de suburbanisatiegolf kwam een enorme forenzenstroom op gang, met bijbehorende congestieproblemen op de toegangswegen van de grote steden. Vanwege de bereikbaarheid hebben ook veel bedrijven de binnenstad verlaten. Met de aanleg van ringwegen om de steden heen werd getracht de congestie aan te pakken. Echter, dit bevorderde de nieuwe stedelijke spreiding alleen maar. Deze ruimtelijke ontwikkelingen hebben aanzienlijke gevolgen gehad voor het landelijke gebied in de Vlaamse Ruit. Kleine dorpjes kenden in de periode 1961-1996 in sommige gevallen een bevolkingsgroei van meer dan 50%. Inmiddels is 36,8% van het landelijke gebied van de Vlaamse Ruit bebouwd (in het Groene Hart is 13,3% bebouwd). Meer dan de helft van de bebouwing heeft een woonfunctie. Hierbij moet opgemerkt worden dat inwoner van het landelijke gebied van de Vlaamse Ruit relatief veel woonoppervlak gebruikt (twee keer zoveel als een inwoner van het Groene Hart). Dit heeft te maken met de 'nationale droom': een vrijstaand huis in een landelijke omgeving. Inmiddels heeft de Vlaamse regering beseft dat de verstedelijking van de Vlaamse Ruit een aantal nadelige gevolgen heeft, zoals congestie en verlies en versnippering van natuurwaarden. Daarom is het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen opgesteld, waarin de gewenste ruimtelijke structuur is vastgelegd. Het ruimtelijke-ordeningsbeleid is dus duidelijk aan het veranderen: van de nuloptie uit de typologie naar een integrale strategie (scheiden) met in sommige gebieden restrictief beleid.

## *Hoofdstuk 5 Internationale Bauausstellung Emscher Park*

De Emscher regio, gelegen in het hart van het Roergebied in Duitsland, staat bekend om de gesloten mijnen, verouderde fabrieken en een geruïneerd landschap. Het landelijk gebied is er zeer verstedelijkt en versnipperd. In de jaren tachtig maakte de Emscher regio een ernstige economische en sociale crisis door, naast de ecologische crisis waar het zich al in bevond. Daarom is in 1989 de Internationale Bauausstellung (IBA) Emscher Park van start gegaan. Met ruim 90 projecten wordt getracht een ecologische, economische en sociale transformatie te bewerkstelligen. Eén van de vier doelstellingen van de IBA is de ontwikkeling van een regionale groenstructuur. Dit is niet eenvoudig in een zeer verstedelijkte regio. Er zal groen verweven moeten worden in rood (het tegenovergestelde van de integrale optie uit de typologie: het verweven van rood in groen!). De projecten betrekken bijvoorbeeld braakliggende industrieterreinen bij bestaande groene ruimte. Het is nog wat te vroeg om het effect van de IBA te beoordelen. Toch is het Emscher Park interessant, omdat het verstedelijkingsproces anders wordt benaderd dan de drie benaderingswijzen zoals genoemd in hoofdstuk 1. De drie benaderingswijzen waaruit de typologie is opgebouwd, gaan alle uit van een open ruimte die op verschillende manieren ingevuld kan worden. In het geval van het Emscher Park wordt uitgegaan van een verstedelijkte omgeving en wordt groen verweven in de bestaande fysieke ruimtelijke infrastructuur. Het Emscher Park is daarom niet in de typologie te plaatsen, omdat de typologie als uitgangspunt een open ruimte heeft.

## *Hoofdstuk 6 Green Belts*

In dit hoofdstuk wordt het concept van de Green Belts in Groot-Brittannië behandeld, die gedefinieerd worden als *permanente groene bufferzones met een lage bevolkingsdichtheid, tussen en om agglomeraties heen, waar bebouwing niet of nauwelijks is toegestaan*. Het basisidee van de Green Belts stamt uit het begin van deze eeuw. De groenstrategie van de Green Belts, letterlijk groene gordels, is onder andere toegepast in de Midlands en Noordwest-Engeland. De steden Birmingham, Sheffield, Leeds en Manchester omcirkelen het landelijke gebied. Om deze steden heen zijn groene zones opengehouden, met als doel een halt toe te roepen aan ongecontroleerde verstedelijking en het geleidelijk aan elkaar groeien van steden. De Green Belts bestaan voor het grootste deel uit landbouwgrond. Bij hoge uitzondering is er nieuwe bebouwing toegestaan, mits dit gerelateerd is aan de reeds gevestigde landbouw en/of de Green Belt niet aantast. Uit statistische gegevens is gebleken dat de Green Belts tamelijk goed aan hun doelstellingen voldoen: in de onderzochte regio is het inwoneraantal en bebouwd oppervlak in de Green Belts niet of nauwelijks gestegen en buiten de Green Belt in het landelijk gebied zonder Green Belt-status wel aanzienlijk. Deze conclusie geeft behalve het succes ook een belangrijk minpunt van het Green Belts-concept aan. Vanwege het ruimtegebrek springt de verstedelijking over de Green Belt heen. Dit wordt het 'leapfrogging-effect' genoemd. Het probleem van de verstedelijking van het landelijk gebied verplaatst zich dus naar landelijke gebieden zonder Green Belt-status.

Toch voldoet de Green Belt-strategie behoorlijk goed aan de doelstellingen en valt volgens de typologie onder de optie van het restrictieve beleid.

### *Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen*

Uit de buitenlandse cases zijn een aantal resultaten naar voren gekomen, die bij het opstellen van het Nederlandse ruimtelijke-orderingsbeleid ten aanzien van verstedelijking in landelijke overdrukgebieden van belang kunnen zijn. Zo valt bij de case van de Vlaamse Ruit op dat de bestuurlijke organisatie van ruimtelijke ordening zeer belangrijk is voor een slagvaardig groenbeleid. De Vlaamse Ruit kan tevens dienen als voorbeeld hoe een landelijk overdrukgebied eruit kan zien als het beleid niet goed wordt uitgevoerd of ontbreekt. Het Emscher Park laat zien dat het verweven van groen in rood ook mogelijk is, ofwel ontstedelijking. Dat restrictief beleid zeer effectief kan zijn, effectiever dan het Nederlandse restrictieve beleid, wordt duidelijk uit de resultaten van de Green Belts. Wel is duidelijk dat er naast het restrictieve beleid alternatieve locaties aangewezen zouden moeten worden.

De typologie van groenstrategieën die in hoofdstuk 2 is opgesteld, kan positief beoordeeld worden. Opvallend is dat noch in de Randstad-Groene Hart, noch in de cases een optie uit de typologie op zichzelf, dus niet in combinatie met andere opties, wordt toegepast. Er is in de praktijk al snel sprake van een combinatiestrategie. De toepassing van slechts één optie lijkt te extreem gesteld en in de praktijk onmogelijk. Een ander punt dat opvalt is dat er twee opties uit de typologie niet in de cases voorkomen, ook niet in combinatie met een andere optie: het dempen van de verstedelijkingsdruk en het dempen van de vraag naar landelijk overdrukgebied. Waarschijnlijk zijn deze opties te ideologisch.

Ten aanzien van de verstedelijking van Nederlandse overdrukgebieden, wordt aanbevolen landelijke overdrukgebieden te beoordelen op ruimtelijke waarde (bestaande uit landschappelijke, recreatieve en ecologische waarde). In de gebieden met een hoge waarde zou een echt restrictief beleid gevoerd moeten worden. Landelijke overdrukgebieden met een minder hoge waarde zijn onder te verdelen naar hun ligging ten opzichte van bebouwde omgeving en ander landelijk gebied. Maakt het betreffende landelijke overdrukgebied met lage waarde deel uit van een landelijk gebied met hoge ruimtelijke waarde, en veroorzaakt het dus versnippering, dan is het logisch het bij dat gebied met hoge waarde te betrekken ('vergroening'). Maar ligt een landelijk overdrukgebied met lage ruimtelijke waarde midden in een bebouwd gebied, dan zou het vrijgegeven kunnen worden aan verstedelijking. Er wordt naar aanleiding van de aanbeveling landelijk overdrukgebied te beoordelen op ruimtelijke waarde, aanbevolen een vervolgonderzoek te doen naar een maatstaf voor de ruimtelijke waardering van landelijk (over)drukgebied, gekoppeld aan een bepaalde beleidsvorm.

Bij het kwaliteitsbehoud en -beheer van landelijke overdrukgebieden ligt een taak weggelegd voor PLV. Naast het steunen van de herstructurering van de landbouw, zullen ook Nieuwe Economische Dragers (NED's) gevonden moeten worden die kunnen bijdragen aan het verhogen van de economische waarde van landelijke overdrukgebieden, maar die het karakter niet aan tasten. Dit past in de lijn van één van de twee pijlers van PLV: sociaal-economische versterking.

# 1. Onderzoeksopzet

## 1.1 Probleembeschrijving

Landelijke gebieden zijn de laatste decennia onderhevig aan ingrijpende veranderingen op economisch, ruimtelijk, cultureel en demografisch gebied. Onder landelijke gebieden wordt verstaan gebieden waar het aantal woningen en bedrijven per vierkante kilometer beduidend lager ligt dan het gemiddelde van Nederland. Sinds de afname van het belang van de landbouw valt er economisch en ruimtelijk een belangrijke sector weg in landelijke gebieden. Een andere ontwikkeling is dat sommige landelijke gebieden (ruimtelijk) onder druk zijn komen te staan van de voortgaande verstedelijking. Door deze twee ontwikkelingen rijzen er nieuwe ideeën over functie(s) van het landelijk gebied. Niet-agrarische functies worden steeds belangrijker. Naast de productieve krijgen de consumptieve functies van het landelijk gebied (zoals wonen, recreatie en toerisme) meer aandacht. Er is inmiddels een proces op gang gekomen van nieuwe afstemming van ruimteclaims voor landbouw, wonen, recreatie en toerisme, natuurwaarden en infrastructuur, ofwel de opkomst van nieuwe functies van het landschap. Functies in en delen van het landelijk gebied zullen veranderen (Van de Klundert et al. (red.), 1994). Tegen deze achtergrond kreeg het begrip plattelandsvernieuwing (PLV) gestalte: in 1994 werd PLV als speerpunt in het Regeerakkoord opgenomen, waarin staat dat er een actief vernieuwingsbeleid gevoerd gaat worden. Voor de uitwerking van PLV is gekozen voor twee pijlers (Coördinatiepunt Plattelandsvernieuwing, 1996):

1. *Bestuurlijke vernieuwing*: het zelf-organiserend vermogen van de plattelandsregio's te vergroten door meer ruimte te bieden voor maatwerk. Samenwerking tussen verschillende partners - ook de overheden - staat daarbij voorop.
2. *Sociaal-economische versterking*: herstructurering en versterking van de landbouw, vergroting van het perspectief voor niet-agrarische nevenactiviteiten binnen de landbouw, alsmede ontwikkeling van nieuwe economische dragers in het landelijk gebied.

Men ziet PLV niet zozeer als een oplossing voor plattelandsproblemen, maar als een manier van werken voor het hele landelijke gebied, waarbij het er om gaat dat mensen uit een bepaald gebied zelf met initiatieven komen. Zo, is het idee, zal een duurzaam, vitaal en leefbaar landelijk gebied ontstaan. Een tegenstelling bij deze gedachtengang is dat men een bottom-up benadering wil hanteren wat betreft initiatieven voor PLV, maar top-down het kader stelt waarin deze initiatieven moeten passen. PLV is geen nieuw idee, maar een nieuwe impuls voor een bekend begrip. Al eerder ontwikkelde de overheid een aantal programma's voor landelijke gebieden om negatieve ontwikkelingen tegen te gaan en positieve ontwikkelingen te steunen. Dit gebeurde onder andere via streekverbeteringsprojecten en

recentelijk via leefbaarheidsprojecten, Waardevolle Cultuurlandschappen (WCL's) en ROM-gebieden (Idema, 1996).

Bij het vinden van nieuwe functies voor landelijke gebieden stuiten ideeën in het kader van PLV vaak op bestemmingsplannen: in het landelijk gebied is veel grond bestemd voor de landbouw en vaak niet voor andere economische activiteiten. In landelijke gebieden die onder druk staan van een oprukkende stedelijke omgeving, zogenaamde *overdrukgebieden*, ontstaat hierdoor een spanningsveld: de vraag naar grond voor nieuwe activiteiten is er groot, maar is bestemd voor bijvoorbeeld landbouwactiviteiten of natuurbeheer. Een voorbeeld van zo'n landelijk overdrukgebied is het Groene Hart, dat landelijk zou moeten blijven. Op dit moment laat het beleid van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu ten aanzien van dit soort gebieden zeer weinig toe (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 1990). De gedachte hierachter is dat dit soort gebieden anders binnen de kortste keren volgebouwd zijn, waardoor de landschappelijke, ecologische en recreatieve waarde van landelijk gebied verloren gaat (hier blijkt dat het restrictieve beleid niet optimaal functioneert: ook het Groene Hart slijt langzaam dicht!). Zonder strenge wet- en regelgeving delven landelijke gebieden vaak het onderspit voor oprukkende rode activiteiten. Onder *rode activiteiten* worden die activiteiten verstaan die zich niet specifiek in het landelijk gebied afspelen: niet-agrarische bedrijvigheid, wonen en infrastructuur. *Groene activiteiten* zijn land- en tuinbouw, natuur, openluchtrecreatie, waterbeheer en -winning en delfstofwinning. Om te voorkomen dat landelijke overdrukgebieden zoals het Groene Hart dichtslibben en om ervoor te zorgen dat deze gebieden groen blijven, moet de uitvoering van het groene beleid beter in overstemming gebracht worden met de verstedelijkingsprocessen (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1995a). Een manier om landelijk gebied te behouden, is door er een economische waarde aan te koppelen. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat huizen die in een groene omgeving gesitueerd zijn, een hogere verkoopwaarde hebben (Van Leeuwen, 1997). Tevens zouden de kosten van aanleg van groene voorzieningen doorberekend kunnen worden in de prijs van nieuwbouwwoningen (Lokerman en Swager, 1994).

Tegenhangers van de overdrukgebieden, landelijke *onderdrukgebieden*, hebben te maken met een ander soort problemen: afnemende werkgelegenheid en landbouwactiviteit, uitmigratie van hoger opgeleide jongeren en verschraling van het voorzieningenniveau (Van Dam, 1995). Hier is te weinig economisch draagvlak en te weinig variatie in economische activiteiten. Dit soort landelijke gebieden heeft de afgelopen decennia te maken gehad met ruimtelijke schaalvergroting van voorzieningen en de toegenomen mobiliteit van gebruikers van voorzieningen. Allerlei voorzieningen zijn in vele dorpen verdwenen en de lokale leefbaarheid is er afgenomen (Huigen en Van de Velden (red.), 1989). PLV probeert in dit soort gebieden nieuwe economische dragers te creëren. Omdat er aan PLV in onderdrukgebieden al veel aandacht geschonken wordt, ook vanuit de Europese Unie (bijvoorbeeld LEADER-projecten), zal deze vorm van PLV in dit onderzoek niet centraal staan.

Trekkers van PLV zijn het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Maar ook de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Economi-

sche Zaken, het IPO (Interprovinciaal Overleg) en de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) zijn bij PLV betrokken. Om de activiteiten van de verschillende overheden goed op elkaar af te stemmen en waar noodzakelijk gezamenlijk activiteiten te ontplooiën, is in oktober 1995 het interdepartementale Coördinatiepunt Plattelandsvernieuwing opgericht (Coördinatiepunt Plattelandsvernieuwing, 1996). Vanuit het coördinatiepunt Plattelandsvernieuwing is er belangstelling ontstaan voor wat zich in de Europese Unie op het terrein van PLV afspeelt. Immers, ervaringen en kennis uit het buitenland op het gebied van PLV kunnen voor de invulling van PLV in Nederland van betekenis zijn.

## **1.2 Probleem-, doel- en vraagstelling**

### **1.2.1 Probleemstelling**

Het probleem waar het coördinatiepunt PLV mee te maken heeft, is de invulling van PLV in landelijke gebieden, die onder druk staan van een oprukkende stedelijke omgeving. Nederland is niet het enige land dat te maken heeft met landelijke overdrukgebieden. Ook in andere landen staan er landelijke gebieden onder druk door verstedelijking. Het is nuttig bij de besluitvorming over de invulling van PLV voor deze gebieden gebruik te maken van ervaringen en kennis die men in het buitenland heeft. Onderwerp van dit onderzoek is het inventariseren van kennis en ervaringen die al elders in Europese landelijke overdrukgebieden zijn opgedaan. Dit heeft tot doel een bijdrage te leveren bij het vinden van nieuwe functies voor Nederlandse, landelijke overdrukgebieden, zodat deze gebieden landelijk blijven. Hieruit volgt de *probleemstelling*: welke vorm van beleid in landelijke overdrukgebieden kan verstedelijking/rode activiteiten op een dusdanige manier sturen dat het landelijke gebieden blijven?

### **1.2.2 Doelstelling**

De *hoofddoelstelling* van dit onderzoek is een bijdrage te leveren aan het vinden van nieuwe functies voor landelijke overdrukgebieden, die kunnen concurreren met de oprukkende rode activiteiten zodat deze landelijke gebieden een economisch draagvlak hebben en beschermd blijven tegen oprukkende verstedelijking. Deze doelstelling valt uiteen in een aantal subdoelstellingen:

- het analyseren van het verstedelijkingsproces en de factoren achter dit proces;
- het opstellen van een typologie van groenstrategieën (dit wil zeggen een typologie van mogelijke vormen van sturing van verstedelijking in relatie tot de omringende landelijke gebieden);
- het beschrijven van het belangrijkste Nederlandse landelijke overdrukgebied (Groene Hart in de Randstad), het ruimtelijk beleid dat hier gevoerd wordt en de ruimtelijke gevolgen van dit beleid;
- het inventariseren van ervaring met en kennis over landelijke overdrukgebieden in andere Europese landen aan de hand van drie cases;

- het uitbrengen van een beleidsadvies aan de hand van kennis die is opgedaan in de drie Europese cases.

### 1.2.3 Onderzoeksvragen

Om de bovenstaande (sub)doelstellingen te bereiken, zullen de volgende onderzoeksvragen beantwoord moeten worden:

#### *Met betrekking tot verstedelijking en sturing*

- Hoe functioneert het verstedelijkingsproces en welke factoren spelen bij dit proces een rol?
- Welke mogelijkheden zijn er ten aanzien van het sturen van verstedelijking in relatie tot de omringende landelijke gebieden?
- Tot welk type behoort het Nederlandse beleid voor landelijke overdrukgebieden?

#### *Met betrekking tot de Europese cases*

- Wat is het ruimtelijke-ordeningsbeleid ten aanzien van de verstedelijking in relatie tot de omringende landelijke gebieden?
- Wat zijn hiervan de ruimtelijke en economische gevolgen?
- Wat zijn de ruimtelijke neveneffecten van het gevoerde beleid?
- Hoe passen de cases in de typologie wat betreft ruimtelijke-ordeningsbeleid, ruimtelijke effecten en neveneffecten?

## 1.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek is te verdelen in drie delen. In het eerste deel staat het theoretische kader van verstedelijking en sturing centraal. Landelijke overdrukgebieden staan, zoals gezegd, onder druk van verstedelijking. Het doel van het ruimtelijke ordeningsbeleid is die verstedelijking te sturen in de gewenste richting. Daarom is het nuttig op de hoogte zijn van het verstedelijkingsproces en de factoren die dit proces beïnvloeden. Om deze reden wordt in het eerste deel van dit onderzoek de theorie over verstedelijking verkend. Dit zal gebeuren aan de hand van literatuuronderzoek. Ook zullen in het eerste deel de mogelijke vormen van sturing van verstedelijking (met betrekking tot de omringende landelijke gebieden) in een typologie van groenstrategieën geplaatst worden.

In het tweede deel van het onderzoek ligt de nadruk op landelijke overdrukgebieden en ruimtelijke-ordeningsbeleid in de praktijk. Omdat het Groene Hart en de Randstad het uitgangspunt van dit onderzoek is, zal van dit landelijke overdrukgebied eerst een beeld geschetst worden. In de hoofdstukken hierna zullen drie Europese cases aan bod komen. In verband met de omvang van het onderzoek zal het aantal geselecteerde regio's beperkt blijven tot drie. Gekozen is voor de volgende drie Europese regio's:

- de Vlaamse Ruit in België;
- het Emscher Park in Duitsland;



- de Green Belts in het noordwesten van Groot-Brittannië.

Om de uitkomsten van dit onderzoek van waarde te laten zijn voor het ruimtelijke-orderingsbeleid in de Randstad en het Groene Hart, zijn deze regio's gekozen vanwege een aantal overeenkomsten die ze hebben met de Randstad en het Groene Hart. De steden in deze regio's laten een soortgelijk verstedelijkingspatroon zien als de Randstad. Door de cirkelvormige (geografische) ligging van de steden ontstaat er een polycentrische verstedelijkingsdruk op het 'ingesloten' landelijke binnengebied. Het tegenovergestelde, monocentrische verstedelijking (vanuit één punt) is te zien in 'Greater London' en 'La région Parisienne' (Guinée, 1995). Naast een overeenkomstig verstedelijkingspatroon, komen deze regio's ook qua inwoneraantal en oppervlak redelijk overeen met de Randstad en het Groene Hart. Per regio zal een overzicht gegeven worden van wat zich afspeelt op het gebied van het ruimtelijke-orderingsbeleid en ontwikkelingen in landelijke overdrukgebieden. Aan het eind van elke case zal een terugkoppeling gemaakt worden naar de typologie van groenstrategieën. Dit deel van het onderzoek wordt geschreven aan de hand van literatuuronderzoek, informatie van landbou wattachés en betrokken ambtenaren uit de betreffende regio's.

Doelstelling	Onderzoeksvragen	Onderzoeksmethode
analyse verstedelijkingsproces en opstellen typologie van groenstrategieën	- hoe functioneert het verstedelijkingsproces en welke factoren hierachter?	literatuuronderzoek
beschrijving groenstrategie van Randstad-Groene Hart en drie Europese regio's	- welk ruimtelijk beleid wordt gevoerd? - wat zijn de ruimtelijke en economische gevolgen? - wat zijn de ruimtelijke neven-effecten?	aan de hand literatuuronderzoek, interviews met betrokken personen uit betreffende regio's, onder andere met de Nederlandse landbou wattachés en ambtenaren
conclusies en aanbevelingen	- wat voor type groenstrategie? - is ervaring toepasbaar op Nederland?	analyse buitenlandse groenstrategieën

*Figuur 1.1 Het onderzoeksmodel*

Het derde en laatste deel van het onderzoek bevat conclusies en aanbevelingen, aan de hand van de opgedane kennis uit de Europese cases, waarbij de toepasbaarheid op Nederland centraal staat. Eerst zal bekeken of de typologie van groenstrategieën compleet is. Als er aan de hand van de cases gebleken is dat de typologie niet sluitend is, zal besloten worden of de typologie wel of niet aangepast moet worden. Als een case niet in de typologie past qua doelstelling en groenstrategie, betekent dat namelijk niet automatisch dat de typologie niet klopt. Mogelijk is bijvoorbeeld dat de doeleinden van het ruimtelijke-orderingsbeleid van de cases niet stroken met de groenstrategie die er gebruikt wordt. Na de

herbeschouwing van de typologie zal de groenstrategie van de Randstad-Groene Hart beoordeeld worden en worden aanbevelingen gedaan voor een toekomstige groenstrategie.

In figuur 1.1 wordt een overzicht gegeven van de doelstellingen van dit onderzoek met de bijbehorende onderzoeksvragen en onderzoeksmethode.

#### 1.4 Begripsbepaling

*Landelijke overdrukgebieden.* Om verwarring over de inhoud en afbakening van landelijke overdrukgebieden te voorkomen, is het nodig dit begrip voor het onderzoek te definiëren. Alleen al van 'landelijk gebied' zijn verschillende definities in omloop. Vaak worden de termen landelijk gebied, platteland en groene ruimte als synoniemen gebruikt. Volgens Strijker en Sijsma (1996) zijn er in Nederland twee verschillende opvattingen over de definitie van landelijk gebied.

1. De eerste opvatting ziet landelijk gebied als (overwegend) *natuurlijk terrein*. Hiermee wordt bedoeld de natuur- en landbouwgronden buiten de bebouwde kom (Strijker en Sijsma zelf noemen dit groene ruimte).
2. De tweede opvatting ziet landelijk gebied als *niet-stedelijk gebied* (platteland volgens Strijker en Sijsma). Het verschil tussen stedelijke en niet stedelijke gebieden zit in de mate van concentratie van activiteiten. Het betreft niet-stedelijk gebied als de bebouwingsdichtheid relatief laag is. Dit houdt in dat het aantal woningen en bedrijven per vierkante kilometer beduidend lager ligt dan het gemiddelde van Nederland. Het niet-stedelijk gebied bestaat uit alle niet-stedelijke gemeenten, aangevuld met de groene ruimte (het gebied buiten de bebouwde kommen) van alle overige gemeenten. Volgens deze definitie kunnen dorpen en kleine plattelandstadjes nu tot landelijk gebied behoren (Van Dam, 1995).

Het verschil tussen de twee opvattingen zit in het ruimtelijke schaalniveau waarop ze betrekking hebben. Natuurlijk terrein heeft betrekking op lokaal niveau en niet-stedelijk terrein op regionaal niveau. In dit onderzoek zal de term landelijk gebied gebruikt worden voor die gebieden waar het aantal woningen en bedrijven per vierkante kilometer beduidend lager ligt dan het gemiddelde van Nederland. In navolging van Strijker en Sijsma valt zowel groene ruimte als platteland onder de noemer van landelijk gebied.

Het tweede deel van het begrip landelijk overdrukgebied verdient ook enige toelichting. Over- en overdrukgebieden hebben betrekking op de sociaal-economische positie van een gebied. Zo is in overdrukgebieden, door de grotere concurrentie om ruimte, de dynamiek in het ruimtegebruik hoger. Veranderingen in ruimtegebruik in overdrukgebieden hebben vrijwel uitsluitend betrekking op een toenemende bebouwingsdichtheid. In overdrukgebieden ontbreekt juist voldoende dynamiek. Dit verschil in dynamiek heeft een verschil in beleidsopgaven tot gevolg. De beleidsopgave voor overdrukgebieden ligt in het behoud van een lage bebouwingsdichtheid, terwijl die van overdrukgebieden ligt bij het genereren van nieuwe en andere activiteiten (Driessen et al., 1995).

*Ruimtelijke schaalniveaus.* In de hoofdstukken over de drie Europese cases, zullen ruimtelijke schaalniveaus gebruikt worden, die het betreffende land hanteert. Voor het overzicht zijn in figuur 1.2 de verschillende ruimtelijke schaalniveaus naast elkaar gezet volgens de NUTS-indeling (= Nomenclature of Territorial Units for Statistics). Deze indeling is gemaakt door Eurostat, het statistische bureau van de Europese Unie. De NUTS-indeling is gebaseerd op *normatieve* criteria. Dit wil zeggen dat de grenzen van de regio's gebaseerd zijn op bestuurlijke grenzen, omdat data met betrekking tot bevolkingsdichtheid, werkgelegenheid enzovoort vrijwel altijd gebaseerd zijn op normatieve regio's (Eurostat, 1995). In dit onderzoek zal gebruik gemaakt worden van NUTS-niveau drie. De getallen achter het ruimtelijke niveau zijn het aantal van het betreffende soort in dat land.

EU-lidstaat	NUTS-1		NUTS-2		NUTS-3		NUTS-4		NUTS-5	
Nederland	landsdelen	4	provincies	12	COROP-regio's	40		-	gemeenten	672
Duitsland	länder	16	regierungs-bezirke	38	kreise	445	-		gemeinden	16.176
België	gewesten	3	provincies	11	arrondisse-menten	43			gemeenten	589
Groot Brittannië	standard regions	11	groups of counties	35	counties/local authority regions	65	districts	485	wards/commu-nities/localities	11.095

*Figuur 1.2 NUTS-niveaus en de nationale administratieve eenheden*  
Bron: Eurostat, 1995.

### 1.5 Hoofdstukindeling

Het onderzoek is verder onderverdeeld in zes hoofdstukken, te weten:

Hoofdstuk 2 Verstedelijking en sturing

- verstedelijkingsproces en de verschillende manieren van sturing;
- typologie van groenstrategieën in landelijke overdrukgebieden;

Hoofdstuk 3 t/m 6 Randstad-Groene Hart, Vlaamse Ruit, Emscher Park en Green Belts.

Per case:

- ruimtelijk beleid met betrekking tot landelijke overdrukgebieden;
- economische en ruimtelijke ontwikkelingen;
- ruimtelijke (neven)effecten;
- plaatsing in typologie.

Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen

- eventueel aanpassing van typologie door de drie cases;
- beoordeling ruimtelijke ordeningsbeleid Randstad-Groene Hart, aanbevelingen voor toekomstig beleid.

## 2. Verstedelijking en sturing

*Landelijke overdrukgebieden hebben op veel terreinen een nauwe relatie met steden. Zo heeft de ruimtelijke groei van steden (een toename van het stedelijke oppervlak door bebouwing) directe gevolgen voor de omringende landelijke gebieden. Voor het beleid ter bescherming van landelijke overdrukgebieden is het daarom van belang op de hoogte te zijn van dit verstedelijkingsproces. De sturing van het verstedelijkingsproces is van cruciaal belang voor de aangrenzende landelijke overdrukgebieden als het Groene Hart. Door de verschillende sturingsvormen van verstedelijking, ontstaan er verschillende verstedelijkingspatronen. Deze relatie tussen sturingsvormen en verstedelijkingspatronen vormt de basis van dit hoofdstuk. In het eerste deel van dit hoofdstuk zal nader op verstedelijking en het achterliggende proces ingegaan worden. Daarna zullen in een typologie de theoretisch mogelijke vormen van sturing van verstedelijking ten aanzien van omringende landelijke gebieden uiteengezet worden. De typologie vormt de basis voor het verdere onderzoek. In de volgende hoofdstukken zal aan de hand van drie cases uit het buitenland blijken of deze typologie sluitend is of bijgesteld moet worden.*

### 2.1 Inleiding

Voordat het verstedelijkingsproces geanalyseerd kan worden, zal eerst helder moeten zijn wat de verschijnselen stad en verstedelijking precies zijn. In de literatuur zijn er veel definities van deze twee begrippen in omloop. In de loop der jaren zijn de definities steeds complexer en minder duidelijk geworden. Toch zijn er steeds terugkerende elementen bij de verschillende definities. In vrijwel alle definities van het begrip *stad* zijn drie karakteristieken terug te vinden: omvang, dichtheid en verscheidenheid. De grenswaarden van deze karakteristieken voor het bepalen of een nederzetting wel of geen stad is, variëren van land tot land en van periode tot periode. In dit onderzoek wordt de definitie van Sjoberg (in: Ottens, 1989) als uitgangspunt gebruikt. Hij omschrijft het begrip stad als een gemeenschap van redelijke omvang bestaande uit een verscheidenheid aan niet-agrarische beroepspersonen - inclusief een literaire elite -, bijeenwonend met een relatief hoge dichtheid. Het verschil tussen steden en twee met dit begrip verbonden termen, stadsgewesten en stedelijke velden ('urban fields') ligt in het ruimtelijke schaalniveau. Van de drie begrippen heeft het begrip stad het laagste schaalniveau. Een stadsgewest is een regionaal stedelijk systeem, opgebouwd uit een centrale stad en nederzettingen in de nabije omgeving, die aan die centrale stad gerelateerd zijn door forensisme, voorzieningen en woningmarkt (Berry in: Ottens, 1989). 'Urban fields' zijn verstedelijkte stadsgewesten, waarin meerdere stadskernen zijn ontstaan. Deze polycentrische stedelijke velden hebben

een sterk gespreid verzorgings- en werkgelegenheidscentra, zonder een duidelijke centrumhiërarchie (Friedmann en Miller in: Ottens, 1989).

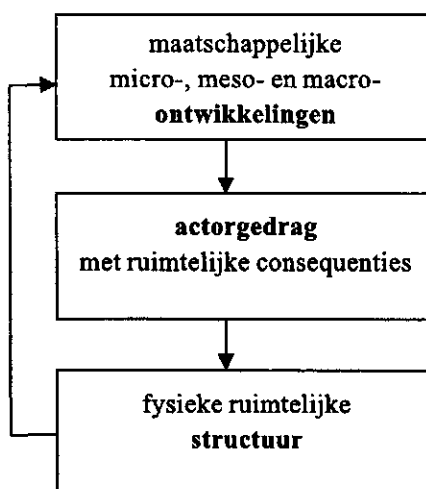
Bij de definitie van het begrip *verstedelijking* worden in de literatuur (Lampard in: Atzema, 1991; Hannerz en Zijdeveld in: Ottens, 1989) twee soorten verstedelijking onderscheiden: sociaal-culturele en ruimtelijke verstedelijking. Sociaal-culturele verstedelijking, ook wel mentale verstedelijking genoemd, heeft betrekking op gedrag patronen en de leefwijze van mensen. Ruimtelijke verstedelijking heeft betrekking op de spreiding van de bevolking en de fysieke ruimtelijke structuur. Dit wordt ook wel morfologische verstedelijking genoemd, een visueel waarneembare concentratie van woningen en bedrijven (Atzema, 1991). Ottens (1989) omschrijft het begrip ruimtelijke verstedelijking als het proces waarbij steden/stadsgewesten/urban fields ontstaan en groeien door de vestiging van menselijke activiteiten en gebouwde structuren. Sociaal-culturele en ruimtelijke verstedelijking vertonen nauwe samenhang. Toch wordt in dit onderzoek met verstedelijking de ruimtelijke soort bedoeld.

### 2.1.1 Verstedelijkingsproces

In de inleiding van dit hoofdstuk werd al gesproken over de verstedelijking van landelijke gebieden. Om het verstedelijkingsproces te kunnen sturen, is het noodzakelijk op de hoogte te zijn van het proces achter verstedelijking. Deze paragraaf zal gewijd worden aan het proces achter verstedelijking. Het verstedelijkingsproces is een complex geheel dat bestaat uit drie componenten: maatschappelijke ontwikkelingen, gedrag van actoren en de fysieke ruimtelijke structuur (zie figuur 2.1). De tweede component, het gedrag van actoren met ruimtelijke consequenties speelt de hoofdrol bij verstedelijking. Immers, het bepaalt de uiteindelijke fysieke ruimtelijke structuur, de derde component. Het actorgedrag wordt beïnvloed door ontwikkelingen in de maatschappij, de eerste component. In deze paragraaf zullen de drie componenten, die onderling nauw verbonden zijn door tal van relaties, nader worden verklaard. De tweede component zal als eerste behandeld worden, omdat de actoren de verstedelijking direct beïnvloeden. Daarna zal ter verklaring van het actorgedrag de eerste component aan bod komen. Tenslotte zal de derde component, de fysieke ruimtelijke structuur, behandeld worden.

#### Ad 1. *Gedrag van actoren met ruimtelijke consequenties*

Verstedelijking is een proces dat plaatsvindt door actorgedrag met ruimtelijke consequenties. Er zijn drie actoren te onderscheiden bij verstedelijking, te weten: huishoudens, bedrijven en instellingen (Driessen et al., 1995). Deze actoren claimen ruimte voor wonen, werken, recreatie en toerisme, verzorgen en verplaatsen. De ruimteclaims komen tot uiting in het ruimtelijke gedrag. De fysieke ruimtelijke structuur is een product van het gedrag van actoren en volgt de maatschappelijke ontwikkelingen. Dit kunnen bijvoorbeeld ontwikkelingen zijn op economisch, demografisch of politiek vlak. Elke groep actoren reageert op zijn eigen karakteristieke manier op die ontwikkelingen. De invloed die deze ontwikkelingen hebben op actoren, hangt af van het soort ontwikkeling en het soort actor.



*Figuur 2.1 Drie hoofdcomponenten van het verstedelijkingsproces*

Hoe wordt dit gedrag van de actoren beïnvloed? Met het stellen van deze vraag zal nu naar de eerste component uit figuur 2.1 overgegaan moeten worden.

#### *Ad 2. Maatschappelijke micro-, meso- en macro-ontwikkelingen*

In de loop van de jaren zeventig is onder theoretici het besef gegroeid, dat stedelijke verschijnselen grotendeels worden bepaald door achterliggende structuren en randvoorwaarden. Vrije keuze- en marktprocessen hebben vaak minder invloed op de ruimtelijke ontwikkelingen dan structurele gegevens. Structurele gegevens en veranderingen bepalen de marges, waarbinnen individuele keuzeprocessen zich kunnen afspelen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de woningmarkt, maar ook voor de grondmarkt, de bedrijfsgebouwenmarkt en de arbeidsmarkt (Ottens, 1989). De meningen in de literatuur zijn verdeeld over de achterliggende structuren en randvoorwaarden van verstedelijking. Van den Berg (in: Musterd en Hooimeijer (red.), 1991) noemt de economische ontwikkeling de belangrijkste achtergrond voor verstedelijking. Volgens hem treedt bij economische groei en een stijgend algemeen welvaartspeil ruimtelijke concentratie op. Een re-urbanisatie is volgens Van den Berg verbonden met economische verschuivingen in de richting van een informatie-economie en een toename van vrije tijd. Musterd en Hooimeijer (red., 1991) houden er een andere mening over suburbanisatie op na. Volgens hen heeft zich bij een economische hoogconjunctuur altijd suburbanisatie voorgedaan. Duidelijk is wel dat economische factoren een centrale rol spelen bij verstedelijking. Maar deze staan niet los van andere ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen zijn onder te verdelen in drie verschillende schaalniveaus: micro-, meso- en macro-ontwikkelingen. Micro-ontwikkelingen hebben betrekking op de actorgroep huishoudens. Meso-ontwikkelingen vinden plaats bij een bepaald soort economische sector (actorgroep bedrijven) en macro-

ontwikkelingen hebben nationale invloed (actorgroep instellingen). Bij deze ontwikkelingen kan gedacht worden aan:

- *demografische ontwikkelingen* door veranderingen in bevolkingsomvang, leeftijdsopbouw, aantal en typen huishoudens verandert de vraag naar bijvoorbeeld (bepaalde typen) woningen;
- *technische ontwikkelingen* Maher (in: Atzema, 1991) meent dat technische ontwikkelingen een belangrijke sleutelpositie innemen bij vele andere ontwikkelingen. Zo heeft de technische ontwikkeling van transportmiddelen de persoonlijke mobiliteit verhoogd en maakt zij de scheiding wonen-werken mogelijk. Ook heeft technische ontwikkeling het mogelijk gemaakt om ongeschikte gronden bebouwbaar te maken (inpoldering, bedijking, heien). Zonder deze technieken was stadsuitbreiding in grote delen van de Randstad bijvoorbeeld, niet mogelijk geweest;
- *sociaal-economische ontwikkelingen* als hogere vrouwelijke arbeidsparticipatie, toegenomen mobiliteit van individuele personen, een hoger individueel welvaartspeil en een toenemende hoeveelheid vrije tijd van de bevolking. Door de laatstgenoemde ontwikkeling stijgt de behoefte aan recreatieve voorzieningen, zowel dicht bij huis als verder weg. Ook vinden recreatie en toerisme in toenemende mate plaats in een landelijke omgeving (Van Ommeren, 1996);
- *sociaal-culturele ontwikkelingen* door individualisering en nieuwe leefstijlen wordt bijvoorbeeld het woongedrag van huishoudens beïnvloed. Zo is het aantal huishoudens in Nederland de afgelopen dertig jaar aanzienlijk toegenomen. Dit wordt grotendeels veroorzaakt door een toename van het aantal eenpersoonshuishoudens en het aantal scheidingen (Musterd en Hooimeijer (red.), 1991). Het kan daardoor voorkomen dat ondanks dat in een stad het bevolkingsaantal stagneert, de vraag naar nieuwe woningen toeneemt (Antrop, 1995). Ook door het pas op latere leeftijd kinderen krijgen, is een kindvriendelijke woonomgeving (een ruimer huis met een tuin) minder urgent;
- *politiek-bestuurlijke ontwikkelingen* via planning en ruimtelijke ordeningsbeleid kan de overheid haar stempel drukken op verstedelijking door middel van wetten en regels. Op macroniveau kan ze, in tegenstelling tot micro-niveau, invloed uitoefenen op bijvoorbeeld de woningbouw, of via de aanleg van infrastructuur de mobiliteitsstromen sturen. Veranderingen in het politieke instrument kan de ruimtelijke structuur beïnvloeden.

Bovengenoemde ontwikkelingen staan duidelijk niet los van elkaar. Ontwikkelingen van verschillende schaalniveaus (micro, meso en macro) zijn vaak met elkaar verbonden. De toegenomen mobiliteit van individuen bijvoorbeeld staat niet los van technische ontwikkelingen. Technische ontwikkelingen op het gebied van communicatie (Internet bijvoorbeeld) kunnen de mobiliteitsstromen laten afnemen doordat thuiswerk mogelijk is. Door verschillen in regionale structuren kunnen de ontwikkelingen regionaal een verschillende ruimtelijke uitwerking hebben (Ottens, 1989; Atzema, 1991). Een stijging van de energieprijzen (macro-ontwikkeling) bijvoorbeeld, zal in het Westland (sterke vertegenwoordiging van de glastuinbouw), minder positief ontvangen worden dan in Groningen

(aardgaswinning bij Slochteren). In het Westland kan dit betekenen dat er glastuinbouwbedrijven verdwijnen. In Groningen zal de waarde van de totale regionale productie stijgen.

#### Ad 3. *Fysieke ruimtelijke structuur*

Het verstedelijkingsproces uit zich in deze laatste component in de vorm van bebouwing en infrastructuur. Een kenmerk van fysieke ruimtelijke structuur is dat deze inertie vertoont. Fysieke ruimtelijke structuur die is aangelegd, ligt er in principe voor langere periode en zal niet snel weer helemaal verdwijnen, maar zal hoogstens gerenoveerd of aangepast worden. Een tweede kenmerk van de fysieke ruimtelijke structuur is dat deze de maatschappelijke ontwikkelingen volgt. Bebouwing of infrastructuur wordt aangelegd met een reden, als reactie op een bepaalde (of te verwachten) ontwikkeling. De fysieke ruimtelijke structuur kan ook het ruimtelijke gedrag beïnvloeden. In de woonvoorkeuren bijvoorbeeld zijn de laatste decennia veranderingen opgetreden. Deze veranderingen worden deels veroorzaakt door negatieve ontwikkelingen in stadsgewesten, zoals toenemende congestie, vervuiling en criminaliteit (push-factoren). Dit zijn redenen voor actoren om de stad te verlaten. Een aantrekkelijk woonklimaat oefent juist aantrekkingskracht uit. De woonvoorkeur wordt steeds 'groener' en gaat uit naar meer rust en ruimte (pull-factoren).

## 2.2 Verstedelijking en sturing

### 2.2.1 Inleiding

Ten aanzien van het proces van verstedelijking zijn verschillende vormen van sturing mogelijk. Onder sturing van het verstedelijkingsproces wordt verstaan elke vorm van gerichte beïnvloeding van dit proces (Godfroij in: Driessen et al., 1995). Verschillen in verstedelijkingspatronen, zoals bijvoorbeeld de wijdsse verstedelijking van Los Angeles (en over het algemeen de Amerikaanse steden) en de compactere vorm van verstedelijking van de Randstad, kunnen het gevolg zijn van verschillen in sturing. Door sturing kan het verstedelijkingsproces beïnvloed worden. Dit is een belangrijk gegeven voor landelijke overdrukgebieden. Verstedelijking heeft immers aanzienlijke ruimtelijke gevolgen voor het omliggende landelijke gebied. Verschillende vormen van sturing van het verstedelijkingsproces zullen waarschijnlijk verschillende ruimtelijke effecten op het aangrenzende landelijke gebied hebben. In de volgende paragraaf zullen de verschillende theoretische vormen van (ruimtelijke) sturing van verstedelijking behandeld worden. Anders geformuleerd: in de volgende paragraaf zal bekeken worden op welke wijzen er met verstedelijking en aanliggende landelijke gebieden ('groen') omgegaan kan worden. Deze typologie van groenstrategieën zal het uitgangspunt vormen voor de volgende hoofdstukken. Daarin zullen drie buitenlandse cases van sturing van verstedelijking en landelijke overdrukgebieden behandeld worden. De betreffende sturingsvormen zullen, als dat mogelijk is, in de typologie geplaatst worden. Eventueel wordt de typologie aangepast, als aan de hand van de drie buitenlandse cases blijkt dat er nog andere groenstrategieën bestaan.



### 2.2.2 Typologie van groenstrategieën

De typologie heeft tot doel de theoretische vormen van sturing van verstedelijking in relatie tot de omringende landelijke gebieden te ordenen. Het uitgangspunt van de typologie is een situatie waarbij stedelijke groei plaatsvindt. De typologie bestaat uit twee uitersten van sturing: de ene uiterste vorm van sturing laat geen enkele rode activiteit toe in het landelijk overdrukgebied (restrictief beleid), het andere uiterste is dat geen enkele rode activiteit wordt tegengehouden (afwezigheid van sturing). Tussen deze twee uitersten ligt een aantal tussenvormen. In de typologie zullen deze tussenvormen op een rij gezet worden. Per theoretische vorm van sturing zal aandacht geschonken worden aan de volgende aspecten:

1. *Doelstelling(en)* De keuze van een bepaalde sturingsvorm hangt af van de doelstellingen die men via sturing tracht te bereiken. De doelstellingen laten de sturingsvormen verschillen. Ze geven het algemene, maatschappelijke doel aan van een sturingsvorm.
2. *Beoogd ruimtelijk effect* Het ruimtelijke effect dat met de sturing van verstedelijking beoogd wordt, is een belangrijk aspect voor landelijke overdrukgebieden. Het gaat hierbij om de ruimtelijke verschijningsvorm van verstedelijking en in hoeverre er een beroep gedaan wordt op het landelijke gebied als ruimteverschaffer. Het verschil tussen het beoogd effect en de doelstelling is dat een doelstelling een algemener karakter heeft.
3. *Ruimtelijke neveneffecten* Het is van belang de ruimtelijke neveneffecten van een bepaalde sturingsvorm mee te nemen. Dit aspect kan tot gevolg hebben dat bepaalde sturingsvormen onmogelijk of onaanvaardbaar worden.  
Problemen die zouden kunnen ontstaan bij de uitvoering van een bepaald type sturing zijn niet in de typologie opgenomen. De typologie is theoretisch.

De vormen van sturing van verstedelijking zijn te onderscheiden naar hun benadering van het verstedelijkingsproces en de gevolgen hiervan op de omringende landelijke gebieden:

- het landelijke overdrukgebied met als algemeen doel het tegenhouden van verstedelijking in landelijke overdrukgebieden;
- het verstedelijkingsproces en de ruimte die daarvoor nodig is;
- een integrale benadering van het verstedelijkingsproces en de gevolgen voor de omringende landelijke gebieden.

Elke benadering kent een aantal varianten van sturing. In figuur 2.2 wordt de typologie van groenstrategieën schematisch weergegeven. In de volgende paragraaf zullen de verschillende varianten van benadering van het verstedelijkingsproces aan de orde komen.

<i>Uitgangspunt sturing</i>	<i>Sturingsvorm</i>
landelijk overdrukgebied	restrictief beleid
verstedelijking	dempen verstedelijkingsdruk
	geen beleid (nuloptie)
	dempen vraag landelijk gebied
integraal	scheiden
	verweven
	gedogen

*Figuur 2.2 Typologie groenstrategieën*

### 2.2.3 Sturing met landelijke overdrukgebieden als uitgangspunt

*Restrictief beleid* is de eerste vorm van sturing, die het landelijke overdrukgebied als uitgangspunt heeft. Deze vorm van sturing weert vrijwel elke vorm van bebouwing (rode activiteiten) in landelijke gebieden. Het restrictieve beleid heeft als *doel* het behouden van karakteristieke landschapswaarden, het openhouden van het landschap en het voorzien in recreatiemogelijkheden (Driessen et al., 1995). Het *beoogde ruimtelijke effect* is een open, aaneengesloten landelijk gebied dat niet versnipperd wordt door bebouwing. Een *ruimtelijk neveneffect* van restrictief beleid is dat de verstedelijking een andere geografische richting op zal gaan, aangezien met het restrictieve beleid niet de behoefte aan ruimte door de verstedelijking wordt weggenomen. Dit kan in de richting van de stad zelf zijn. Doordat in de stad een verdichtingsproces van de bebouwing optreedt (meer hoogbouw), zal de druk op de grond toenemen. Dit heeft verdringingsprocessen tot gevolg: economische sterkere huishoudens, bedrijven en instellingen zullen de zwakkere verdringen. Ditzelfde proces zal ook in het betreffende landelijke gebied optreden, want hier stijgt eveneens de prijs van (bebouwbare) grond enorm. Een andere richting die de verstedelijking op kan gaan, is naar gebieden waar géén restrictief beleid voor geldt. Bij deze vorm van beleid zal afgewogen moeten worden waar de verstedelijking het minst bezwaarlijk is.

*Dempen van de verstedelijkingsdruk* op landelijke gebieden is een tweede variant. Het *doel* van het dempen van verstedelijkingsdruk is het veranderen van de visie van ruimtegebruikers (actoren) ten opzichte van landelijke overdrukgebieden. De actoren zouden het landelijk gebied zo graag open moeten willen houden (bijvoorbeeld voor recreatie), dat ze het er voor over hebben om op een andere manier in hun ruimtebehoefte te voorzien. Het *beoogde ruimtelijke effect* is een landelijk gebied met een hoge landschappelijke en natuurlijke kwaliteit en een concentratie van rode activiteiten in de steden. Het *ruimtelijke neveneffect* is hetzelfde als van het restrictieve beleid: verdichting en verdringing in de stad. Voor de vragers naar ruimte moeten er wel redelijke alternatieven in de stad zijn. De woon-, werk- en verzorgingsomgeving moet een aanvaardbare kwaliteit hebben, zodat de actoren vestiging in de omringende landelijke gebieden niet overwegen.

## 2.2.4 Sturing met verstedelijking als uitgangspunt

In de eerste variant waarbij verstedelijking het uitgangspunt is, wordt het verstedelijkingsproces geenszins gestuurd en kan ongehinderd elke gewenste richting op. Voor deze variant wordt niet bewust gekozen, het is een *nuloptie*. Er is dan ook geen *doel* en *beoogd ruimtelijk effect* bij deze variant te onderscheiden. Zolang er geen andere vorm van sturing gebruikt wordt, volgt de verstedelijking haar eigen weg. Het *ruimtelijke neveneffect* van de verstedelijking haar gang laten gaan, is een uitwaaiering van de stedelijke bebouwing over het omringende landelijke gebied. De stadsrandzone, een soort overgangsgebied tussen stad en landelijk gebied, schuift steeds verder op van het centrum van de stad af. Een uitwaaiering van rode activiteiten betekent een toename van de gemiddelde af te leggen afstanden. Dit heeft een toename in de mobiliteit (en congestie) tot gevolg. De bereikbaarheid van en in de stad zal verslechteren. Deze laatste ontwikkelingen zijn nadelig voor alle actoren en hun activiteiten. Bij deze optie moet bedacht worden dat verstedelijking/-bebouwing vrijwel een onomkeerbaar fenomeen is. Wat er eenmaal staat, wordt niet zo snel weer weggehaald (eventueel voor nieuwbouw, maar in ieder geval niet om er 'groen' voor in de plaats te zetten). Mogelijk is dat men anticipeert op invoering van restrictief beleid. Gemeenten zouden uit financieel oogpunt relatief veel bouwgrond kunnen gaan vrijgeven. Bedrijven en particulieren zouden kunnen gaan speculeren en grond aankopen en achter de hand houden.

*Dempen van de vraag naar landelijk gebied* in een overdrukgebied is een tweede variant die uitgaat van het verstedelijkingsproces. Het *doel* van deze variant is om aan landelijke overdrukgebieden over te laten aan de vraag naar de recreatieve, ecologische en landschappelijke waarde van landelijk gebied te voldoen. Landelijke overdrukgebieden zouden de zorg kunnen dragen voor de recreatieve, ecologische en landschappelijke waarden. Voor recreatie is de bevolking sowieso minder afhankelijk van landelijk gebied door het steeds groter wordende aanbod van 'binnenrecreatie' (diverse vormen van computer-vermaak, klimmuur, lasergame, kartbaan). Als men toch voor openluchtrecreatie in het landelijk gebied kiest, is men steeds meer geneigd verder te reizen naar 'echte' landelijke gebieden, zoals de Hoge Veluwe. Deze optie benadert het ruimtegebruik op een hoger schaalniveau dan stadsgewestelijk of regionaal, namelijk nationaal. Door landelijke overdrukgebieden elders aan te wijzen als beheerder van genoemde waarden, kan het verstedelijkingsproces het landelijke overdrukgebied benutten. Het *beoogde ruimtelijke effect* is economisch ruimtegebruik, dat verantwoord wordt door het wijzen op landelijke overdrukgebieden. Een *ruimtelijk neveneffect* is dat landelijke overdrukgebieden bij deze variant in hoog tempo zullen verstedelijken. Ook bij deze variant vindt een opschuifproces plaats: de financieel sterkere actoren verdringen de zwakkere (zie restrictieve variant).

## 2.2.5 Sturing met een integrale benadering: geleiding

Het geleiden van verstedelijking wil zeggen het ruimtelijk richting geven aan uitbreiding voor wonen, bedrijvigheid, verzorgen en de daarmee verbonden infrastructuur (Driessen et al., 1995). Het geleiden van verstedelijking is een integrale sturingsvorm, omdat het zowel

de ruimteclaims van de verschillende actoren als bescherming van het landelijk gebied als uitgangspunt heeft. Geleiding van verstedelijking kan op drie manieren gebeuren, te weten scheiden, verweven en gedogen.

*Scheiden* van verstedelijking en landelijk overdrukgebied betekent dat de verstedelijking ruimtelijk aan banden wordt gelegd. Deze vorm van sturing heeft als *doel* verstedelijking een bepaalde geografische richting op te laten gaan, met respectering van omringende landelijke gebieden. Deze optie is bereid de uitbreiding van bebouwing voor een deel ten koste van landelijke gebieden te laten gaan. Het scheiden van verstedelijking kan gebeuren door het benoemen van locaties die bebouwd mogen worden. Eventueel kan dit in combinatie met het aanwijzen van landelijke gebieden waar niet gebouwd mag worden, zodat de verstedelijking om deze gebieden heen geleid wordt. Het *beoogde ruimtelijke effect* is een concentratie van bebouwing op aangewezen locaties, zodat landelijke overdrukgebieden tegen verstedelijking beschermd zijn. In deze landelijke gebieden staan recreatie, natuurbeheer en behoud van het landschap centraal. Het *ruimtelijke neveneffect* van het geleiden van verstedelijking is dat het probleem van de verstedelijking in landelijke overdrukgebieden naar de toekomst wordt verschoven. Als de vraag naar ruimte voor verstedelijking op de lange termijn niet afneemt, zullen de voor bebouwing aangewezen locaties op een gegeven moment niet meer kunnen voldoen aan de vraag. De vraag naar ruimte kan voortkomen uit een bevolkingstoename, maar ook uit de toename van de gemiddelde individuele ruimtebehoefte. Het ruimtelijke effect hiervan is dat de verstedelijking een andere richting op moet. Dit betekent het aanwijzen van nieuwe concentratiepunten van bebouwing of een verdichting van de bebouwde ruimte. Het aanwijzen van nieuwe concentratiepunten zal ten koste gaan van landelijke overdrukgebieden.

*Verweven* van activiteiten in landelijke gebieden is een tweede integrale benadering van verstedelijking en de gevolgen voor aangrenzende landelijke gebieden. Het *doel* van het verweven van functies is het landelijke gebied voor een deel beschikbaar te stellen voor verstedelijking, maar met behoud van het landelijke karakter. Bij deze optie wordt bebouwing in landelijke overdrukgebieden onder voorwaarden toegelaten. Een voorbeeld hiervan is het compensatiebeginsel. Er kan dan overeengekomen worden dat bij de bebouwing van een bepaald oppervlak ook een bepaalde hoeveelheid voor 'groen' gereserveerd wordt. Op deze manier kan de bebouwingsdichtheid gereguleerd worden. Een voorwaarde kan ook betrekking hebben op het soort functie dat wel of niet toegelaten wordt tot een landelijk gebied. Zware industrie kan bijvoorbeeld geweerd worden. Een rode functie met minder nadelige ruimtelijke gevolgen voor de omgeving (toerisme en recreatie) zou wel toegelaten kunnen worden. Het *beoogde ruimtelijke effect* van verweving is het tegenovergestelde van die van scheiden, namelijk het verweven van functies en groen in het landelijke overdrukgebied op een evenwichtige manier. Landelijke gebieden om steden heen behouden hun groene karakter, maar leveren toch ruimte aan de verstedelijking. Het *ruimtelijke neveneffect* van verweven is dat landelijke overdrukgebieden weliswaar een lage bebouwingsdichtheid en een landelijk karakter behouden, maar toch helemaal versnipperen door de verstedelijking. Er ontstaat een stad met daar omheen compleet gepland platteland. Elke boom is er gepland en afgewogen tegen de extra te bebouwen ruimte. Daarbij komt dat door toelating van bepaalde economische activiteiten in het landelijke gebied het verkeer

toe zal nemen, zowel in het landelijke gebied zelf als in de stad. De gemiddelde af te leggen afstanden (naar werk, wonen, vrijetijdsbesteding) nemen toe, omdat het oppervlak waarop de activiteiten plaatsvinden toeneemt (zie nuloptie).

*Gedogen* van verstedelijking is de laatste sturingsoptie van de integrale benadering. Gedogen wil zeggen het accepteren (en dus toelaten) van een ongewenste ontwikkeling. De reden om een ongewenste ontwikkeling te accepteren is dat men bang is dat door het te verbieden nog veel minder gewenste ontwikkelingen zouden kunnen plaatsvinden. In het geval van het gedogen van verstedelijking in het landelijke gebied, is men bang dat de regionale en nationale economische groei te hard geremd worden als verstedelijking tegengehouden wordt. Gedogen zou kunnen betekenen dat er een restrictief beleid gevoerd wordt in landelijke gebieden, maar dat bebouwing met uitzondering mogelijk is, als het maatschappelijk-economisch belang duidelijk wordt aangetoond. Het *doel* van het gedoogbeleid is de economische groei met bijbehorende verstedelijking de ruimte te geven. Deze vorm van sturing verschilt met de nuloptie op het punt dat bij het gedoogbeleid men zich bewust is van de gevolgen van verstedelijking op landelijke gebieden. Het *beoogde ruimtelijke effect* zal op hetzelfde neer komen als bij de nuloptie: een volgebouwd landelijk gebied. Maar het feit dat men zich bewust is van het proces van verstedelijking van het landelijk gebied, kan er voor zorgen dat men eerder overstapt op bijvoorbeeld restrictief beleid. Het *ruimtelijke neveneffect* van gedoogbeleid is speculatief en hangt af van de criteria van maatschappelijk economisch belang. Bij hantering van strenge criteria zal het landelijke overdrukgebied grotendeels behouden worden, maar zal er wel versnippering optreden. Bij te soepele criteria zal het gebied verstedelijken. Ook bij deze optie zal een verdringingsproces plaatsvinden: als er grond in een landelijk overdrukgebied wordt vrijgegeven voor bijvoorbeeld woningbouw omdat er een woningtekort is, zullen de prijzen ook navenant zijn.

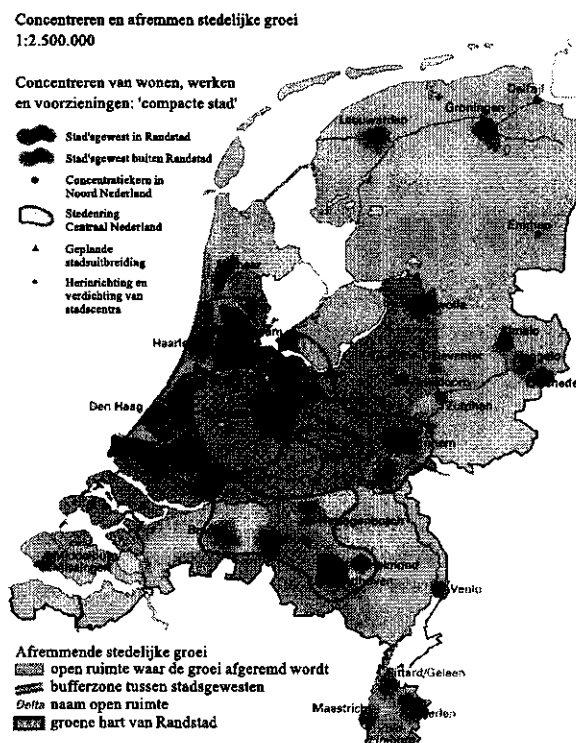
In figuur 2.2 staan de verschillende vormen van sturing met de bijbehorende doelstelling, beoogd effect en ruimtelijk neveneffect naast elkaar.

Sturingsvorm	Doelstelling	Beoogd ruimtelijk effect	Ruimtelijk neveneffect
restrictief	behoud landschap	open gebied	verstedelijking elders
dempen verstedelijgingsdruk	visie actoren veranderen	hogere kwaliteit landschap	verstedelijking elders
nul-optie	-	uitwaaiering	verstedelijking
dempen vraag landelijk overdrukgebied	ruimte voor economische activiteit	economisch gebruik van de ruimte	verstedelijking en verdringing
scheiden	verstedelijking op aangewezen locatie	sturen van verstedelijking	bebouwing op aangewezen locatie
verweven	deel landelijk gebied voor verstedelijking	verweving functies met landelijk gebied	lichte verstedelijking en versnippering
gedogen	ruimte voor economische activiteiten	alleen noodzakelijke bebouwing in landelijk gebied	versnippering, verstedelijking en verdringing

*Figuur 2.2 Groenstrategieën landelijke overdrukgebieden*

### 3. Randstad-Groene Hart

In dit hoofdstuk zal de verstedelijking en groenstrategie van de Randstad en het Groene Hart behandeld worden en de sturingsvorm zo mogelijk in de typologie geplaatst worden. De Randstad bestaat uit de stedenring Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht, die het zogenaamde Groene Hart omsluit (zie voorblad van dit hoofdstuk). De Randstad mag het economische kerngebied van Nederland genoemd worden. De twee mainports, Schiphol en de haven van Rotterdam, trekken veel (inter)nationale economische activiteiten aan. Met een oppervlak van circa 2.325 km<sup>2</sup> en bijna 6,5 miljoen mensen, is de Randstad een zeer dichtbevolkt gebied (Commission of the European Communities, 1993). Het als groene bufferzone bedoelde binnengebied van de Randstad, het Groene Hart, heeft een oppervlak van ongeveer 1.500 km<sup>2</sup> en ongeveer 600.000 inwoners, gemiddeld 480 inwoners per km<sup>2</sup>, de steden niet meegerekend. Door de ringvorm waarin de steden om het Groene Hart liggen, heeft het landelijke overdrukgebied van het Groene Hart te maken met een polycentrische verstedelijkingsdruk: uit alle richtingen komt de verstedelijking van de Randstad in het Groene Hart (Bakker, 1996).



Figuur 3.1

Bron: Bosatlas, 1995.

### 3.1 Inleiding

#### 3.1.1 Economische ontwikkelingen Randstad

Een gebruikelijke onderverdeling van de economie is die in een primaire (landbouw en visserij), secundaire (industrie en bouwnijverheid) en tertiaire sector (handel, transport en overige dienstverlening) (Van der Velden en Wever (red.), 1995). In deze paragraaf wordt de tertiaire sector gesplitst in commerciële en niet-commerciële dienstverlening. De huidige verdeling van de werkgelegenheid over de drie sectoren (agrarische, industriële en dienstensector) in de Randstad en het Groene Hart is af te lezen in tabel 3.1.

Tabel 3.1 Werkgelegenheid (%) in sectoren

	Groene Hart	Randstadring	Nederland
Landbouw en visserij	4	1	2
Industriële en bouwnijverheid	27	15	24
Commerciële dienstverlening	47	53	44
Niet-commerciële dienstverlening	22	31	31
Totaal	100	100	100

Bron: Silvis en Van Bruchem (red.), 1996.

De economische structuur van de Randstad wordt gekenmerkt door de sterk vertegenwoordigde tertiaire sector. Deze sector is vooral geconcentreerd in de noordvleugel van de Randstad en in de regio Den Haag (Atzema, 1991). Het aandeel van de secundaire sector in de werkgelegenheid is sinds de jaren zestig sterk afgenomen. De tertiaire sector daarentegen is de laatste decennia gegroeid, voornamelijk ten koste van de secundaire sector. Naast de trend van tertiërisering van de economie, heeft het vertrek van secundaire bedrijven uit de Randstad vanwege agglomeratie-nadelen ook voor deze afname gezorgd. Dit type bedrijvigheid, met een */middelpuntvliedende kracht/*, heeft vaak veel ruimte nodig of betreft milieubelastende activiteiten. In eerste instantie waren het voornamelijk industriële bedrijven, groothandels en delen van de transportsector die de Randstad verlieten, maar in toenemende mate vertrekken ook andere dienstverlenende bedrijven. In de jaren tachtig heeft zich een zekere deconcentratie van de tertiaire bedrijvigheid voorgedaan. Veel bedrijven verplaatsten naar het Groene Hart, Noord-Brabant, Flevoland, Utrecht en Gelderland. Tegelijkertijd vestigen veel startende, voornamelijk tertiaire bedrijven zich in de Randstad (Musterd en De Pater, 1992). Het Groene Hart wijkt wat betreft werkgelegenheid weinig af van het algemene patroon. De meeste banen zijn te vinden in de dienstverlening. Het aandeel van de landbouw in de werkgelegenheid is relatief klein. Hierbij moet opgemerkt worden dat dit aandeel de afgelopen dertig jaar nauwelijks groter is geweest (Ottens, 1989). Toch levert de landbouw, ten opzichte van overig Nederland, een relatief hoge bijdrage aan



het Bruto Regionaal Product (BRP) van het Groene Hart: gemiddeld 6% met als uitschieter het COROP-gebied Overig Groot-Rijnmond met 17% van het BRP (Van der Velden en Wever (red.), 1995).

## 3.2 Ruimtelijke ontwikkelingen

### 3.2.1 Groei Randstad

De periode na de Tweede Wereldoorlog tot halverwege de jaren zestig wordt gekenmerkt door grootschalige stadsuitbreidingen en een groei van de stedelijke bevolking. Door de afname van de werkgelegenheid in de landbouw in de landelijke gebieden en een groeiende werkgelegenheid in de industrie in de steden trokken veel mensen van het platteland naar de steden. Een andere oorzaak van de stedelijke groei is het geboorte-overschot. Vanaf halverwege de jaren zestig kwam er een ommekeer in deze ruimtelijk-demografische ontwikkeling. Het landelijke gebied kreeg te maken met een bevolkingsgroei en het bevolkingsaantal van de steden is sindsdien afgenomen (Hooimeijer en Nijstad, 1996). Zowel de bevolking als bedrijvigheid ging suburbaniseren. De oorzaak hiervan lag in de economische groei en de stijgende individuele mobiliteit. Hiermee ontstond het fenomeen 'allochtoon forensisme'. Dit forensisme werd gegenereerd door stadsbewoners die buiten gingen wonen, maar in de steden bleven werken (Musterd en De Pater, 1992). De suburbanisatie die in de jaren zeventig een hoogtepunt bereikte, was selectief van aard: vooral hogere inkomensgroepen trokken weg uit de stad. Daardoor raakten sociaal-economisch zwakkere groepen in de steden geconcentreerd (Lambooy en Manshanden, 1992). Na 1980, tijdens de economische recessie, werd de grootschalige uitwaaiing over het platteland wat getemperd. Het ruimtelijke beleid zorgt ervoor dat stadsgewestelijke uitbouw voornamelijk plaatsvindt in groeikernen. De bevolking van de landelijke gebieden groeide in deze periode minder dan die van de stedelijke gebieden (Lucas en Van Oort, 1993). Eind jaren tachtig werden in de stedelijke gebieden in het westen van Nederland op grote schaal nieuwe bedrijfsterrains langs snelwegen aangelegd en volgebouwd. Ondanks dat deze locaties slecht ontsloten zijn door het openbaar vervoer en stedelijke voorzieningen ontbreken, zijn deze zogenaamde zichtlocaties aantrekkelijk voor het bedrijfsleven.

Het ruimtelijke groeipatroon van de Randstad is grotendeels te verklaren door de ruimtelijk ongelijke spreiding van agglomeratievoor- en nadelen, die zich met de economische groei ontwikkeld hebben. De voordelen werken als een pull-factor op (inter)nationale bedrijvigheid. Hiermee wordt bedoeld dat een agglomeratie aantrekkingskracht uitoefent op bedrijven door lokale voordelen. Vooral voor bedrijvigheid met een */middelpuntzoekende kracht/* zoals de zakelijke dienstverlening en bepaalde distributieactiviteiten, zijn agglomeratievoordelen belangrijk. Deze typen bedrijvigheid dragen bij aan de vorming van agglomeraties. Een agglomeratie kan twee soorten voordelen voor bedrijven opleveren (Musterd en De Pater, 1992):

1. *lokalisatievoordelen*: als gelijksoortige bedrijven bij elkaar liggen, kunnen gespecialiseerde faciliteiten voor onderhoud, research, enzovoort gedeeld worden;

2. *urbanisatievoordelen*: voordelen voor alle bedrijven, zoals de afzet- en arbeidsmarkt, transport- en communicatiestructuur.

De aanwezigheid van zowel lokalisatie- als urbanisatievoordelen zorgt ervoor dat veel bedrijven de Randstad boven andere Nederlandse steden als vestigingsplaats prefereren. Agglomeratienadelen (congestie, hoge grond- en onroerend goedprijzen, ruimtegebrek, enzovoort) zijn een neveneffect van een concentratie van economische activiteiten. Deze nadelen kunnen een reden zijn voor bedrijven om de Randstad te verlaten. De provincies Noord- en Zuid-Holland hebben beide een vertrekoverschot van bedrijven. Deze verhuizen vooral naar de provincies Noord-Brabant, Gelderland, Flevoland en Utrecht (Kemper en Pellenbarg, 1995). Deze provincies hebben zich ontwikkeld tot een gunstige vestigingsplaats voor bedrijvigheid, bieden meer ruimte en zijn beter bereikbaar. Bereikbaarheid en ruimte zijn de belangrijkste push-factoren in het bedrijfsmigratieproces (Pellenbarg in: Van der Velden en Wever (red.), 1995). De traditionele agglomeratievoordelen lijken voor tal van bedrijvigheid minder van belang (onder andere door de groeiende rol van de moderne informatievoorziening). Het zuiden en oosten van Nederland trekken in toenemende mate bedrijvigheid aan in verband met een gunstige ligging ten opzichte van de Europese, economische zwaartepunten (Louter en De Ruyter, 1994). Dit wordt duidelijk aan de hand van de jaarlijks groeicijfers van het BRP. De provincies Noord-Brabant en Gelderland hebben een bovengemiddelde groei. Inmiddels wordt ook wel gesproken van de Stedenring in plaats van de Randstad, bestaande uit de steden van de Randstad, Arnhem, Nijmegen, Eindhoven, Den Bosch en Tilburg. De Randstad zal zich in de toekomst zeer waarschijnlijk verder uitbreiden in zuidelijke en oostelijke richting van Nederland (Van der Velden en Wever (red.), 1995). Dit wil niet zeggen dat de druk op het Groene Hart afneemt. Want ondanks de steeds stijgende grond-, woning- en bedrijfsterreinprijzen, zal de vraag naar ruimte in de directe nabijheid van de Randstad niet veel afnemen.

### 3.2.2 Ruimtelijk effect op Groene Hart

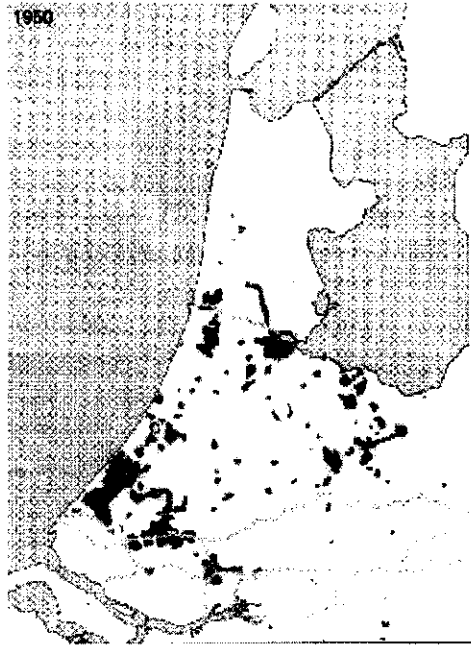
Na de Tweede Wereldoorlog is er in de landelijke gebieden rondom de grote steden veel veranderd. De landbouw, de belangrijkste ruimtegebruiker in het landelijke gebied, moet er steeds meer ruimte prijsgeven aan stadsuitbreidingen. De opkomst van stedelijke functies en de groeiende infrastructuur zijn factoren die de landbouw steeds verder onder druk zetten. De kwaliteit van groen, natuur en landschap komt in toenemende mate onder druk te staan, vooral in het Groene Hart. Het onderscheid tussen stad en land vervaagt en de concurrentie om de ruimte is enorm. Er worden veel verschillende ruimtelijke claims op het landelijk gebied gelegd. In de praktijk leggen 'zwakke' rurale functies het vaak af tegen 'sterke' stedelijke functies. Voor grote infrastructurele werken als de Hoge Snelheidslijn en uitbreiding van Schiphol bijvoorbeeld, worden regelmatig uitzonderingen op het restrictieve beleid gemaakt. Het Groene Hart is de afgelopen jaren aanzienlijk verstedelijkt, ondanks de doeleinden van het restrictieve beleid (zie 3.3.1 over het ruimtelijke-ordeningsbeleid).

Tabel 3.2 Grondgebruik (% oppervlak)

	Groene Hart	Randstadring	Nederland
Wonen	6,9	20,5	7,4
Werken	2,6	11,5	3,4
Infrastructuur	3,8	6,3	4,1
Natuur en recreatie	3,6	16,0	14,8
Landbouw	83,1	45,7	70,3
Totaal	100	100	100

Bron: Silvis en Van Bruchem (red.), 1996.

De huidige ruimteverdeling in het Groene Hart over de functies wonen, werken, infrastructuur, natuur en recreatie en landbouw vertoont een aantal opvallende punten (zie tabel 3.2). Opvallend is het lage percentage grond dat in het Groene Hart gebruikt wordt voor natuur en recreatie. Hierbij moet opgemerkt worden dat de percentages alleen betrekking hebben op het landoppervlak. De vele plassen in het Groene Hart worden dus niet meegeteld terwijl ze van grote recreatieve waarde zijn. Over het geheel beschouwd wordt een groot deel van het oppervlak van het Groene Hart aangewend voor groene functies (landbouw, natuur en recreatie). Woonfuncties en aanverwante voorzieningen nemen een relatief bescheiden plaats in het Groene Hart in. Opmerkelijk is het relatief hoge percentage dat in de stedenring gebruikt wordt voor natuur en recreatie, meer dan het Groene Hart en het landelijke gemiddelde (Silvis en Van Bruchem (red.), 1996). Hoewel het Groene Hart volgens deze cijfers zeer landelijk lijkt, zijn groeicijfers van de bevolking, bebouwd oppervlak, aantal woningen enzovoort minder gunstig. In de periode 1955 tot 1995 is de bevolking van het Groene Hart meer dan het Nederlands gemiddelde gestegen. Het inwonersaantal van de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) liep in deze periode terug. De buitenflanken van de Randstad maakten de grootste bevolkingsgroei door (zie bijlage 1). In dezelfde periode is het oppervlak verstedelijkt gebied in Nederland het sterkst toegenomen in het Groene Hart, met 10,2%. De Randstad had het laagste groeipercentage, te weten 3,1% (zie figuur 3.2). Ook het oppervlak woongebied groeide in het Groene Hart twee keer zo hard (18%) als in de rest van Nederland. De groei van de bevolking is niet evenredig met de groei van het bebouwde oppervlak en het aantal woningen. Dit komt doordat het ruimtegebruik per inwoner zeer sterk gestegen is door ontwikkelingen als bijvoorbeeld de toename van het aantal eenpersoonshuishoudens en de stijging van het algemeen welvaartspeil (Centraal Bureau voor de Statistiek, 1992).



*Figuur 3.2 Ontwikkeling bebouwd gebied 1950-1995*  
Bron: Dieleman en Priemus (red.), 1996.

### 3.3 Ruimtelijke ordening

Het beleid voor landelijk gebied en verstedelijking is de afgelopen eeuw steeds complexer geworden. Was vroeger ontwikkeling van de landbouw speerpunt van het beleid, nu is het afstemmen van de verschillende ruimteclaims op het landelijke gebied de grootste opgave. Er zijn meer en meer verschillende soorten actoren in het landelijk gebied. De overheid probeert al sinds de jaren zestig het verstedelijkingsproces in de Randstad te sturen, de laatste 20 jaar zelfs zeer intensief. Zonder sturing van verstedelijking, zo redeneert de overheid, slibt het Groene Hart dicht. Waarom is het zo belangrijk het Groene Hart, open te houden? Wat voor waarde heeft landelijk gebied nog meer naast een economische waarde? Antrop (1995) noemt drie ruimtelijke waarden van landelijke gebieden. Ten eerste heeft landelijk gebied een belangrijke natuurwaarde. Versnippering of verdwijning van landelijk gebied tast de basis van het ecologisch functioneren van het landschap aan. Ten tweede is het landelijk gebied van waarde als cultureel erfgoed. De diversiteit van het landelijk gebied weerspiegelt de relatie (en veranderingen daarin) tussen de mens en het landschap. Ten derde heeft landelijk gebied esthetische waarde voor de mens. Positieve landelijke karakteristieken (zoals rust, diversiteit, ruimte, schoonheid, monumenten) worden door de meeste mensen gewaardeerd. In de Visie Stadslandschappen (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1995b) wordt het economisch belang van de drie bovengenoemde waarden benadrukt: *ecologische, landschappelijke en recreatieve waarden* dragen bij aan een hoogwaardig woon-, werk- en leefklimaat. De kwaliteit van verstedelijkte gebie-

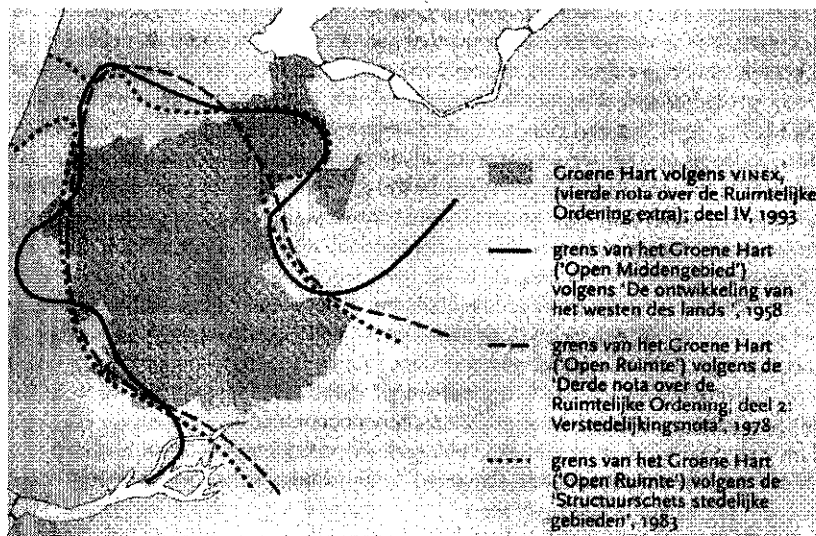
den wordt in hoge mate bepaald door de kwaliteit van het groen in en om deze gebieden. Hierdoor wordt het vestigingsklimaat voor bedrijven verbeterd en zullen woningen hoger gewaardeerd worden.

### 3.3.1 Beleid

De periode na de Tweede Wereldoorlog tot halverwege de jaren zestig wordt gekenmerkt door economische groei en grootschalige stadsuitbreidingen. De overheid realiseerde zich dat het westen van Nederland snel volgebouwd ging worden. Daarom wordt er in het rapport 'De ontwikkeling van het westen des lands' uit 1958 naar decentralisatie van woon- en werkfuncties gestreefd (Musterd en De Pater, 1992). Uit deze tijd stamt ook het basisconcept van het Groene Hart. Het kreeg de status van een groene bufferzone waar met veel respect mee omgegaan moest worden. Hiervoor werd een beleid ontworpen, met als doel het behoud van karakteristieke landschapswaarden, het openhouden van het landschap en het voorzien in recreatiemogelijkheden. Halverwege de jaren zestig begon een suburbanisatiegolf van de bevolking en bedrijvigheid. Het landelijk gebied kreeg te maken met een ongecontroleerde verstedelijking. Hierdoor vond versnippering en verspilling van open ruimte plaats. De overheid trachtte dit tegen te gaan door het gebundelde deconcentratiebeleid en het groeikernenbeleid (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1995b). Dit beleid beoogde de opvang van de bevolkingsgroei in een beperkt aantal grote en middelgrote kernen. Vanaf eind jaren zeventig werd de stedelijke suburbanisatie enigszins getemperd. Stadsgewestelijke uitbouw vond voornamelijk plaats in groeikernen. Ook werd getracht economische activiteiten nationaal te spreiden via stimuleringsregelingen als bijvoorbeeld de SIR (Selectieve Investeringsregeling). In de jaren tachtig nam de aandacht voor natuur en milieu flink toe. Onder andere werd in 1989 de Ecologische Hoofdstructuur opgesteld. Bij het nationale ruimtelijke ordeningsbeleid staat het thema de 'compacte stad' (ruimtelijke concentratie van wonen en werken) centraal (Driessen et al., 1995). In de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1990) worden nieuwe grenzen aan de groei van de Randstad en de verstedelijking van het Groene Hart gesteld. Dit gebeurt door middel van het bundelingsbeleid (woon- en werklocaties óp de Randstedelijke ring) en het restrictieve beleid (vaststellen van contouren en aantallen woningen en hectaren bedrijfsterrein). Tevens zijn een aantal zogenaamde VINEX-locaties benoemd: nieuwbouwwoningen bij grote steden om zo de automobiliteit te beperken. Twee derde van deze woningen is gepland in de Randstad (in totaal zullen er tot 2005 volgens de plannen 200.000 woningen in de Randstad gebouwd worden). In de nabije toekomst zal het restrictieve beleid zeer waarschijnlijk beperkt worden tot contourenbeleid. Dan zullen alleen nog maar de contouren aangegeven worden, waarbinnen gemeenten zelf de vrijheid krijgen om de invulling vast te stellen. Een obstakel bij het opstellen van beleid voor het Groene Hart, is de bestuurlijke versnippering. Het Groene Hart ligt in drie provincies (Noord en Zuid-Holland, Utrecht) en is verdeeld over 44 gemeenten. De belangentegenstellingen tussen deze verschillende bestuurseenheden maken het beleid er niet eenvoudiger op (Bakker, 1996).

### 3.3.2 Praktijk

De spontane buitenwaartse expansie van de Randstad verhoudt zich moeizaam tot het huidige overheidsbeleid. In figuur 3.3 is te zien hoe de afgelopen decennia het Groene Hart, waar het restrictieve beleid van kracht is, verkleind is (De Herder, 1996). In de jaren zeventig en tachtig is volgens Ottens (in: Lucas en Van Oort, 1993) meer dan de helft van de huidige woningvoorraad en driekwart van het stedelijk oppervlak in gebruik genomen. In de periode 1985-1988 groeide zowel de bevolking als de woningvoorraad het snelst in de groeikernen in het Groene Hart (Bentvelsen in: Musterd en Hooimeijer (red.), 1991). Gemeenten maken uitzonderingen als er grote financiële belangen gaan meespelen. Enkele plaatsen zijn geheel tegen het beleid in extreem gegroeid, zoals Gouda, Woerden en Alphen aan de Rijn. Met name de randen van het Groene Hart zijn sterk opgeschoven. De gevolgen voor het Groene Hart zijn dat de open ruimten dichtslibben of versnipperen, de ecologische kwaliteit afneemt, de identiteit van het landschap vervaagt en de agrarische structuur onder druk komt te staan (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1995b).



Figuur 3.3 Groene Hart in diverse nota's  
Bron: Dieleman en Priemus (red.), 1996.

Van de stedelijke zijde bekeken, wordt de Randstad door critici vaak geen metropool genoemd, omdat volgens hen het verstedelijkte gebied versnipperd is. Van Schendelen (in: Dieleman en Priemus (red.), 1996) zegt daarover: 'Zoals de Randstad geen stad is, is het Groene Hart geen open ruimte.' Er moet wel een kanttekening gemaakt worden bij de constatering dat het restrictieve beleid niet optimaal functioneert. Door de lange periode tussen de plannings- en uitvoeringsfase van ruimtelijke ordening, vaak meer dan 10 jaar, zijn er de afgelopen 20 jaar inderdaad projecten uitgevoerd die tegen het restrictieve beleid ingaan.

Nu pas zal het restrictieve beleid merkbaar worden. Musterd en De Pater (1992) betwijfelen of het overheidsbeleid meer kan dan het enigszins bijbuigen van de ruimtelijk-economische ontwikkelingen, aangezien consistentie tussen de geplande koers en de spontane drift te wensen overlaat. Het kan niet ontkend worden dat er grote vraag is naar ruimte voor woningbouw en economische corridors. In het geval van grote infrastructurele projecten wordt veelal toegegeven, ten koste van het Groene Hart. Hierbij kan gedacht worden aan de HSL (Hoge Snelheidslijn) en uitbreiding van Schiphol.

### 3.4 Plaatsing in typologie

In deze paragraaf zullen de drie aspecten van de typologie uit paragraaf 2.3 (doel, beoogd ruimtelijk effect en neveneffect van de groenstrategie) voor de ruimtelijke ordening in de Randstad en het Groene Hart worden behandeld. Uit de deze paragraaf zal geconcludeerd worden of de groenstrategie die bij de verstedelijking van de Randstad tot nu toe gevolgd is, tot één van de opties van de typologie behoort.

#### 3.4.1 Doel

De Nederlandse overheid is al decennia lang zeer intensief bezig met het sturen van verstedelijking, in het bijzonder in de Randstad. Eind jaren vijftig was men het er al over eens dat het westen van Nederland niet helemaal moest verstedelijken en dichtslibben: het idee van het Groene Hart werd geboren. Het beleid heeft vanaf die tijd als *doel* gehad deze groene kern landelijk te houden. Met het veranderen van ontwikkelingen, werd de strategie om dit doel te halen ook regelmatig bijgesteld. Het accent van de nationale ruimtelijke ordening lag achtereenvolgens op deconcentratie, gebundelde deconcentratie door middel van groeikernen, de compacte stad en inmiddels op bebouwingscontouren.

#### 3.4.2 Beoogd ruimtelijk effect

Het zwaartepunt van het beoogde ruimtelijke effect lag doorgaans bij het behoud van het Groene Hart en de ontlasting van de Randstad, ten behoeve van de kwaliteit van het woon-, werk- en leefmilieu. Naast het openhouden van het Groene Hart is er nog een ander belangrijk ruimtelijk effect bedoeld: een evenwichtige spreiding van economische groei, activiteiten en werkgelegenheid over geheel Nederland. Ook het beoogde ruimtelijke effect is, evenals het doel, steeds aangepast aan de diverse soorten ontwikkelingen, zoals genoemd in figuur 2.1.

#### 3.4.3 Ruimtelijke neveneffecten

De verschillende strategieën hebben een aantal *ruimtelijke neveneffecten* gehad. Over het algemeen kan gezegd worden dat het oppervlak van het Groene Hart vanaf de jaren vijftig aanzienlijk is verkleind en de Randstad aardig is uitgedijld. Het bebouwde oppervlak is

evenals het aantal inwoners toegenomen. De doeleinden zijn vooralsnog niet gehaald. Hierbij moet opgemerkt worden dat de huidige ruimtelijke situatie zeer waarschijnlijk verder van het doel af zou liggen als er de afgelopen veertig jaar geen beleid gevoerd was. Op regionaal niveau heeft het beleid geleid tot een stijging van de grondprijzen. Dit werkt door middel van de woningmarkt segregatie van inkomensgroepen in de hand. Een gevolg van het gevoerde beleid op nationaal niveau is dat de Randstedelijke groei andere richtingen op is gegaan, in de richting van Zuid- en Oost-Nederland. De vraag is of dit alleen ligt aan het ruimtelijke beleid dat in de Randstad en Groene Hart gevoerd is, aan agglomeratienadelen van de Randstad of aan een mogelijke verschuiving van het Nederlandse economische zwaartepunt in de richting van andere belangrijke Europese economische gebieden. Zeker is wel dat de landelijke gebieden om steden zoals Eindhoven en Arnhem, in dezelfde positie terecht komen (of zijn gekomen) als het Groene Hart. Het ruimtelijke-orderingsbeleid voor landelijke overdrukgebieden zal zich meer en meer ook op deze gebieden moeten richten.

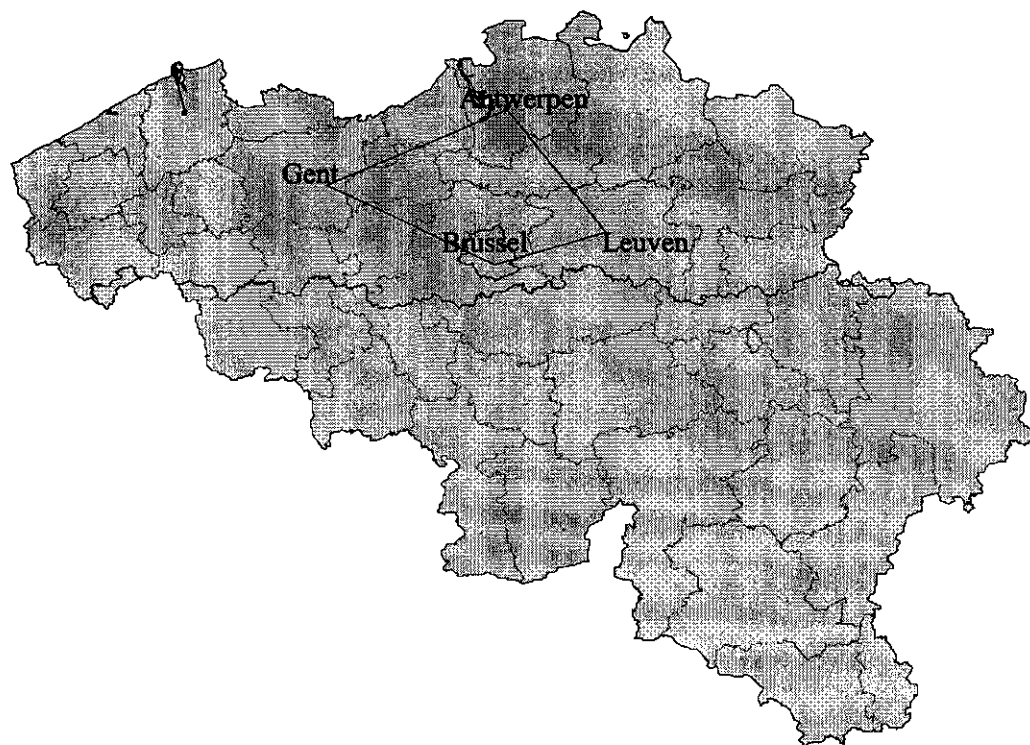
#### 3.4.4 Type groenstrategie

De afgelopen veertig jaar is de Nederlandse overheid met betrekking tot de ruimtelijke ordening bewust bezig geweest met de bescherming van het Groene Hart en het sturen van de verstedelijking van de Randstad. Ondanks dat het beleid vaak restrictief genoemd wordt, is er volgens de typologie geen sprake van restrictief beleid in het Groene Hart (het zou dan niet zo verstedelijkt kunnen zijn). Het beleid wijst meer op een integrale groenstrategie. Het uitgangspunt is weliswaar het restrictieve beleid, maar in een aangepaste vorm. Qua doelstelling volgt het Nederlandse beleid de sturingsvorm van scheiden. Ook het beoogde ruimtelijke effect heeft het meeste weg van deze sturingsvorm. In de praktijk is ook het gedoogbeleid terug te vinden: zeer noodzakelijke bebouwing is mogelijk in het landelijk gebied. Conclusie is dat de groenstrategie in de Randstad en het Groene Hart een combinatie lijkt van twee sturingsvormen: scheiden en gedogen.



## 4. De Vlaamse Ruit

*De Vlaamse Ruit in België, die bestaat uit de stedenring Brussel, Antwerpen, Gent en Leuven en het gebied dat hierin besloten ligt, heeft een voor het onderhavige onderzoek belangrijke overeenkomst met de Randstad. Door de ringvorm waarin deze steden liggen, komt het landelijk gebied in het midden van deze ring door uitbreiding van de genoemde steden in het nauw. Het landelijk gebied staat aan alle kanten onder druk. Het kan niet 'opgeschoven' worden naar buiten. In dit landelijke gebied is er sprake van sterke verweving van functies. De ruimtelijke ontwikkelingen die zich de afgelopen decennia hebben voorgedaan, zoals versnippering van het landelijke gebied door ongecontroleerde bebouwing, komen voor in heel Vlaanderen en zijn niet specifiek voor de Vlaamse Ruit. Echter, in de Vlaamse Ruit zijn deze ruimtelijke ontwikkelingen het beste zichtbaar. In dit hoofdstuk zal aandacht geschonken worden aan de ruimtelijke ontwikkelingen in de Vlaamse Ruit. Deze zullen in verband gebracht worden met het ruimtelijke beleid en de ruimtelijke effecten hiervan. Aan het eind van dit hoofdstuk zal getracht worden de groenstrategie van de Vlaamse Ruit in de typologie uit hoofdstuk 2 te plaatsen.*

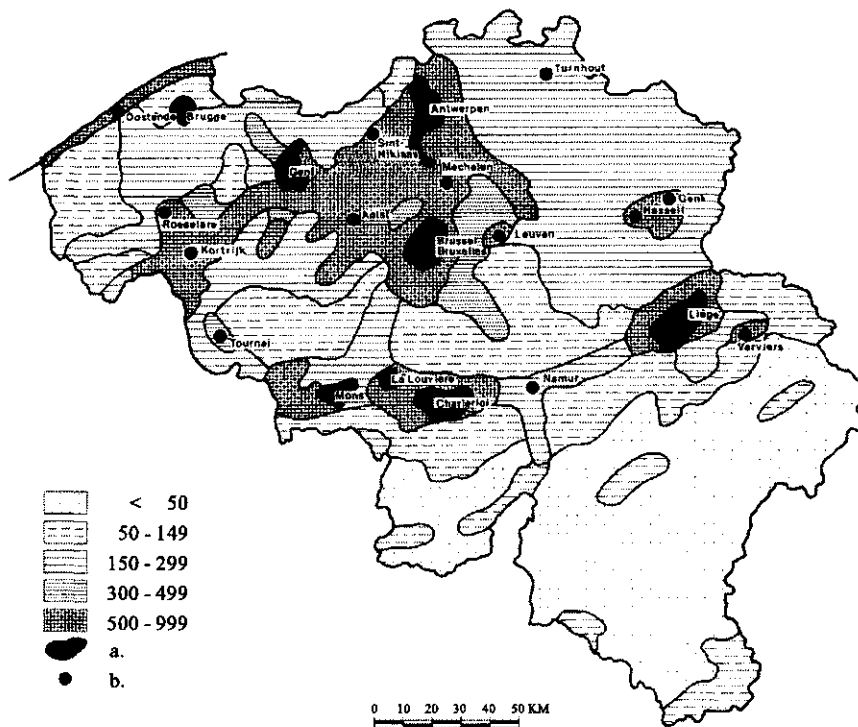


*Figuur 4.1*

Bron: Merenne en Merenne-Schoumaker, 1990.

## 4.1 Inleiding

De Vlaamse Ruit, waarin een groot deel van de Belgische economische, sociale en culturele activiteiten geconcentreerd is, wordt ook wel het economische hart van België genoemd. Hier bevindt zich de economische groeias Antwerpen-Brussel-Leuven. Brussel en Antwerpen zijn grote stedelijke agglomeraties met elk meer dan een half miljoen inwoners. Ook Gent, Leuven, Mechelen, Aalst en Sint-Niklaas zijn steden van een redelijke omvang. In totaal wonen er in de Vlaamse Ruit, inclusief de steden, 4 miljoen mensen. Ter vergelijking: België heeft in totaal 10,1 miljoen inwoners (Nationaal Instituut voor de Statistiek, 1996). Met een oppervlak van ongeveer 3.100 km<sup>2</sup>, heeft de Vlaamse Ruit erg hoge bevolkingsdichtheden, zowel in de steden als in het landelijke gebied: gemiddeld 941 inwoners per km<sup>2</sup> (Commission of the European Communities, 1993). Bijna nergens komt de bevolkingsdichtheid onder de 500 inwoners per km<sup>2</sup> (zie figuur 4.2). Dit komt overeen met de dichtheden die ook in de Randstad voorkomen: in de grote steden circa 4.000 inwoners per km<sup>2</sup> en in de tussenliggende landelijke gebieden dichtheden van circa 500 inwoners per km<sup>2</sup>. Net als in de Randstad ligt het landelijke gebied van de Vlaamse Ruit ingesloten door een stedenring en is er sprake van polycentrische verstedelijkingsdruk op het landelijk gebied.



*Figuur 4.2 Bevolkingsdichtheid België*  
Bron: Denis, 1992.

#### 4.1.1 Economische ontwikkelingen

Evenals in andere ontwikkelde landen zet de de-industrialisering in de Vlaamse Ruit door. Het aandeel van de industrie in het Bruto Nationaal Product is teruggelopen van 45% in 1960 tot 28% in 1990. De tertiaire sector is inmiddels de belangrijkste sector en is thans goed voor circa 83% van alle banen in België (meer de helft van deze banen bevindt zich in de Vlaamse Ruit). Met het afnemend belang van de Waalse mijn- en ijzerindustrie is het economische zwaartepunt verschoven naar de tertiaire sector in de Vlaamse Ruit. Naast deze structurele sectorverschuiving is de locatie van de Belgische industrie in de loop van de twintigste eeuw eveneens gewijzigd. Oorspronkelijk was de industrie te vinden langs de belangrijkste spoorlijnen en waterwegen vanwege de aanvoer van grondstoffen. Nu zijn locaties bij de havens en de snelwegen aan de randgebieden van de grote steden en agglomeraties het meest in trek als vestigingsplaats. Zo is Antwerpen door haar internationale zeehaven het belangrijkste industriële centrum van België geworden.

De tertiaire sector heeft eveneens een voorkeur voor de Vlaamse Ruit. Brussel wordt de tertiaire hoofdstad van België genoemd en wordt gekenmerkt door de vele kantoren, waarvan het totale oppervlak nog steeds stijgt. Dit komt in feite door de vestiging van de Europese Unie en de NAVO in Brussel (Merenne en Merenne-Schoumaker, 1990). Binnen de stedelijke regio's zijn beheer- en managementactiviteiten (nationale, regionale hoofdkantoren) over het algemeen in de stadscentra te vinden. Dienstverlenende en veel ruimte behoevende activiteiten liggen meer verspreid en verder van het centrum. Grote distributiecentra (onder andere supermarkten), groothandels, nieuwe sportcomplexen en ziekenhuizen liggen veelal aan de rand van de steden. Deze ruimtelijk verdeling dateert uit de jaren zestig ten tijde van de grote suburbanisatiegolf, aangemoedigd door de overheid. De industrie- en dienstenparken worden vaak aangelegd door plaatselijke openbare besturen, die economische belangen hebben bij de vestiging van economische activiteiten in hun gemeente. Delen van landelijke gebieden hebben hierdoor regelmatig plaats moeten maken voor dergelijke parken. Ondanks dat de Vlaamse Ruit een sterk verstedelijkt gebied is met hoge bevolkingsdichtheden, wordt er in het landelijke gebied van de Vlaamse Ruit ook aan intensieve land- en tuinbouw gedaan. Tussen Aalst en Gent is een concentratie van kassen voor bloementeel en tussen Antwerpen en Mechelen is er sprake van zeer intensieve groenteteelt met een hoge Bruto Toegevoegde Waarde. Echter, het totale oppervlak van het landelijke gebied (dus exclusief de steden Brussel-Antwerpen-Gent-Leuven) van de Vlaamse Ruit dat in gebruik is als land- en tuinbouwgrond, is relatief niet veel, ongeveer 27% (Denis, 1992). Van het totale oppervlak van België is circa 47% in gebruik als land- en tuinbouwgrond (Spectrum, 1990). In bijlage 2 is dit verschil duidelijk te zien. Hierbij moet opgemerkt worden dat een laag percentage landbouwoppervlak niet hoeft te betekenen dat het daarom een dichtbevolkt, verstedelijkt gebied is en ook het omgekeerde hoeft niet te gelden. Dit wordt duidelijk als figuur 4.1 vergeleken wordt met bijlage 2: een dunbevolkt gebied als het zuidoosten van België is geen agrarisch gebied bij uitstek.

## 4.2 Ruimtelijke ordening

### 4.2.1 Beleid

Het Belgische systeem voor de ruimtelijke ordening berust op de Wet op de ruimtelijke ordening en stedenbouw uit 1962. Deze wet heeft betrekking op het gehele nationale grondgebied. Momenteel bevindt het planningssysteem zich in een overgangsfase. Door de grondwethervormingen van 1980 en 1988 is de ruimtelijke ordening een gewestelijke bevoegdheid geworden. De drie gewesten waarin België is opgedeeld (het Vlaamse, Waalse en Brusselse gewest) bepalen zelf de planningsbevoegdheden en de uitvoering. Elk gewest gaat daarbij zijn eigen weg en heeft zijn eigen prioriteiten. Het Vlaamse gewest, waarin de Vlaamse Ruit grotendeels ligt, houdt zich het meest bezig met ruimtelijke ordening. Het Vlaamse ruimtelijke-ordeningssysteem onderscheidt streek-, gewest- en gemeentepannen (gewest heeft nu niet dezelfde betekenis als het begrip 'Vlaamse Gewest', maar is van een lager schaalniveau, ongeveer vergelijkbaar met de Nederlandse COROP-gebieden) (Mastop et al., 1989). Op deze plannen is het *subsidiariteitsbeginsel* van toepassing. Dit wil zeggen dat lagere bestuurlijke niveaus zich moeten richten naar het kader en beperkingen van het hogere niveau (Plangroep Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, 1994).

Het accent van het huidige Vlaamse ruimtelijke-ordeningsbeleid ligt op duurzame ontwikkeling. Groei moet voornamelijk in de stedelijke gebieden geconcentreerd worden, met name in de drie grote steden Brussel, Antwerpen en Gent. De bescherming van de niet-bebouwde ruimte heeft een grote prioriteit. De gewestplannen, 25 stuks in Vlaanderen, vormen het kader voor de ruimtelijke ordening. Het zijn vrij gedetailleerde plannen, strikt gericht op bestemming van de grond. Deze gewestplannen zijn vaak verouderd (Mastop et al., 1989). Op gemeentelijk niveau worden algemene plannen van aanleg (apa; geldend voor de hele gemeente) en bijzondere plannen van aanleg (bpa; geldend voor delen van de gemeente) onderscheiden. Maar een relatief klein aantal apa's is sinds 1962 tot stand gekomen. Hun functie is grotendeels overgenomen door gewestplannen. Ook de tot standkoming van bpa's laat sinds eind jaren tachtig een duidelijke teruggang zien. Bovendien bestrijken ze steeds kleinere oppervlakten. In de praktijk blijken bpa's alleen nog maar gemaakt te worden om af te kunnen wijken van de gewestplannen, soms in de vorm van postzegelplannen. Streekplannen zijn nooit echt tot stand gekomen. De uitvoering van de plannen hield de afgelopen decennia tot begin jaren negentig te wensen over. Dit ligt deels aan de decentralisatie van de overheidsbevoegdheden en deels aan redenen als gebrek aan financiële middelen, onaangepaste uitvoeringsmechanismen, rigide procedures en prioriteitswijzigingen (Europese Commissie, 1995).

### 4.2.2 Praktijk

Het huidige ruimtelijke beleid lijkt zich voornamelijk bezig te houden met incidentele bpa's en herzieningen van delen van gewestplannen. Voor landelijke gebieden bestaan er de Wet op het natuurbewoud, de Wet op de ruilverkaveling en de Wet op het behoud van monumenten en landschappen. Veelal voorziet de regelgeving slechts in verbodsbepalingen en

niet in beheer van beschermde zaken. Bovendien blijken de wettelijk geregelde planfiguren, die uit deze wetten en regels voortkomen, in de praktijk geen goed middel voor ruimtelijke beleidsvoering. In de loop van de tijd zijn daardoor nogal wat uitzonderingsbepalingen -ook door de jurisprudentie - tot stand gekomen, waardoor de beoogde coördinerende functie van de ruimtelijke ordeningsplannen werd uitgehold. Het omstreden minidecreet uit 1984 bijvoorbeeld, bevat de zogenaamde 'opvulregel', die lintbebouwing ook buiten de als zodanig aangemerkte woonbestemmingen in de hand werkt. Deze regel houdt in dat als er tussen twee gebouwen/woningen meer dan zeventig meter onbebouwde ruimte zit, deze ruimte bebouwd mag worden. Met de afstand van zeventig meter werd nogal eens gesjoemeld. Regelmatig werd de afstand wat ruimer genomen. Ook werd door dit decreet de aanleg van openbare werken aan de werking van het gewestplan onttrokken, mits de noodzaak ervan goed werd beargumenteerd. Concluderend kan gezegd worden dat er formeel voor vrijwel elk ruimtelijk beleidsterrein wel een of andere vorm van regelgeving is. Desalniettemin is er sprake van nogal wat hiaten en niet van een coherent geheel. Het is opvallend dat, voorzover er sprake is van formele regelgeving, de beleidsvoering sterk gejuridificeerd is: lange ingewikkelde procedures, vele soms zeer gedetailleerde voorschriften, weinig beleidsvrijheid, weinig slagvaardigheid in het algemeen. In de praktijk leidt dit tot het omzeilen van de regelgeving, tot inertie of tot het (formeel) buiten werking stellen c.q. niet van toepassing verklaren van de regelgeving (Mastop et al., 1989).

#### 4.2.3 Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen

Inmiddels heeft de Vlaamse Regering beseft dat de verstedelijking van de Vlaamse Ruit een aantal nadelige gevolgen heeft, zoals congestie en het verlies van natuurwaarden. De Vlaamse regering maakt zich zorgen over het ruimtegebruik, dat toeneemt door de stijgende welvaart, gezinsverduunning en vergrijzing. Een belangrijk aspect van dit ruimtegebruik, is de positie van Vlaanderen binnen Europa. Vlaanderen ligt centraal tussen de Randstad Holland, het Roergebied, Parijs en de stedenrij Rijsel-Roubaix-Tourcoing, Londen en Zuidoost-Engeland. De Europese eenheidsmarkt zal de concurrentie tussen de steden versterken. Daarom zijn volgens de Plangroep Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (1994, p. 9) '... efficiënt geordende, aantrekkelijke en kwalitatieve stedelijke gebieden met een goede bereikbaarheid ...' belangrijk. Inmiddels is het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen uitgebracht (RSV), waarin de gewenste ruimtelijke structuur van Vlaanderen is vastgelegd. De doelstellingen van het RSV zijn:

1. bescherming van de open ruimte;
2. herwaardering van het stedelijk netwerk.

Er zijn in het RSV geen bodembestemmingen tot op kadasterniveau vastgelegd, maar het is een plan en doet voorstellen. Het RSV wijst structurerende elementen aan, belicht ruimtelijke potenties en bepaalt richtlijnen en organisatorische principes voor grond- en ruimtegebruik op drie bestuurlijke niveaus. De juridische basis van het RSV zijn de bindende bepalingen voor de overheid, zoals de ruimtelijke kernbeslissingen, die de gewenste ruimtelijke structuur uitdrukken. In het RSV wordt veel aandacht geschonken aan de be-

scherming van landelijke gebieden. Onder andere wordt er gestreefd naar gedeconcentreerde bundeling van de ruimtelijke groei van wonen, werken en andere maatschappelijke functies in stedelijke gebieden en kernen van de open ruimte (Albrechts en Vermeersch, 1994). Dit zou gerealiseerd moeten worden door het aantrekkelijk maken van stedelijke gebieden voor onder andere wonen. Zo wordt ongebreidelde suburbanisatie, versnippering en druk op de open ruimte verminderd, aldus de Plangroep RSV (1994). Voor de Vlaamse Ruit betekent dit concentratie van genoemde activiteiten in Brussel, Gent, Antwerpen, Leuven, Aalst, Mechelen en Sint-Niklaas. Er wordt gestreefd de bestaande verhouding van de woningvoorraad tussen stedelijke gebieden en kernen in het landelijk gebied (60%-40%) vast te houden. Dit betekent een trendbreuk, want momenteel is de groei van het aantal woningen in de landelijke gebieden groter. Structurerende functies als natuur, landbouw en bosbouw zouden beschermd en ontwikkeld moeten worden. Naast het RSV is in 1994 het Milieu- en Natuurplan (MINA-plan) verschenen, geldend voor een periode van vijf jaar. Echter, het is nog te vroeg om de gevolgen van het RSV en MINA-plan te kunnen waarnemen.

Door natuur- en boerenorganisaties wordt er steeds meer aandacht gevestigd op de verstedelijking van het platteland. Vanuit de agrarische hoek wordt gevreesd dat de landbouwmogelijkheden door allerlei nauwelijks geleide ontwikkelingen te veel beperkt zullen worden. Door middel van de Boerenbond zijn agrariërs politiek relatief goed vertegenwoordigd, ondanks dat slechts 0,6% van de beroepsbevolking in de landbouw werkzaam is. De boeren worden in Vlaanderen beschouwd als de belangrijkste actoren bij het behoud van open ruimte in de Vlaamse Ruit (Commission of the European Communities, 1993). De nadruk van hun eigen belangen ligt echter voornamelijk op zaken als het behoud van landbouwgronden en het voorkomen van versnippering daarvan. De plannen van de Vlaamse regering om enkele tienduizenden hectare bos aan te leggen, worden vanuit deze hoek niet al te positief ontvangen. Hiermee verschillen ze essentieel van mening met de diverse natuurorganisaties.

### **4.3 Ruimtelijke ontwikkelingen**

Aansluitend op de vorige paragraaf over het Vlaamse ruimtelijke ordeningssysteem, zal in deze paragraaf de feitelijke ruimtelijke ontwikkeling van de Vlaamse Ruit-steden en het daar tussenliggende landelijke gebied centraal staan. In 4.3.2 zal de sociaal-economische achtergrond bij deze ontwikkelingen belicht worden, waarna in 4.3.3 de ruimtelijke effecten op het landelijke gebied in de Vlaamse Ruit uiteengezet wordt.

#### **4.3.1 Ruimtelijke groei Vlaamse steden**

De ontwikkeling van de Vlaamse steden heeft de functie en ontwikkeling van het omliggende landelijke gebied fundamenteel veranderd. Zoals meer westerse steden laat de ruimtelijke groei van de Vlaamse steden een onregelmatig stervormig patroon zien, gebaseerd op hoofdtransportroutes. De expansie van de Vlaamse steden langs transportroutes

begon in de eerste helft van de negentiende eeuw. Met het toenemen van industriële activiteiten en bebouwing in de steden, namen de woon- en leefomstandigheden af. Dit deed de Vlaamse upperclass naar het landelijke gebied verhuizen. Maar vanwege geldgebrek rond de Eerste en de Tweede Wereldoorlog, werden de landgoederen verkaveld en volgebouwd. Toch is deze tijdelijke suburbanisatietrend nog steeds terug te vinden in het Vlaamse landschap: de kasteelachtige villa's met Engels-aandoende tuinen werden na de Tweede Wereldoorlog de basis van nieuwe woonenclaves in het landelijk gebied. De uitwaaiing van de steden begon na de Tweede Wereldoorlog echt grote vormen aan te nemen. Het landelijke gebied werd door suburbanisatie opgevuld met infrastructuur en bebouwing. Grote steden als Brussel en Antwerpen hadden te maken met een uittocht van de bevolking naar aangrenzende gemeenten. Langs de hoofdtransportassen werden aangrenzende landelijke dorpen ingelijfd door stedelijke agglomeraties. Naast de uitbreiding van reeds bestaande dorpskernen ontstonden er tevens nieuwe, losse woonkernen. Door deze suburbanisatiegolf, die zijn hoogste punt bereikte in de jaren zestig, kwam een enorme forenzenstroom op gang. Dit had een toename van de verkeersdruk in en rond de grote steden tot gevolg. Door de ontvolking en de toenemende verkeersproblemen in de steden, vestigden nieuwe grote commerciële centra zich aan de rand van de stedelijke agglomeraties langs de grote toegangswegen. Met de aanleg van ringwegen werd getracht de verkeersproblematiek aan te pakken. De lokale toegankelijkheid werd hierdoor zeker verhoogd, wat tot gevolg had dat nieuwe stedelijke spreiding bevorderd werd. De groei van de bevolking nam weer enigszins af in de perioden van de economische crises in de jaren zeventig en tachtig (Antrop, 1995).

#### 4.3.2 Sociaal-economische achtergronden

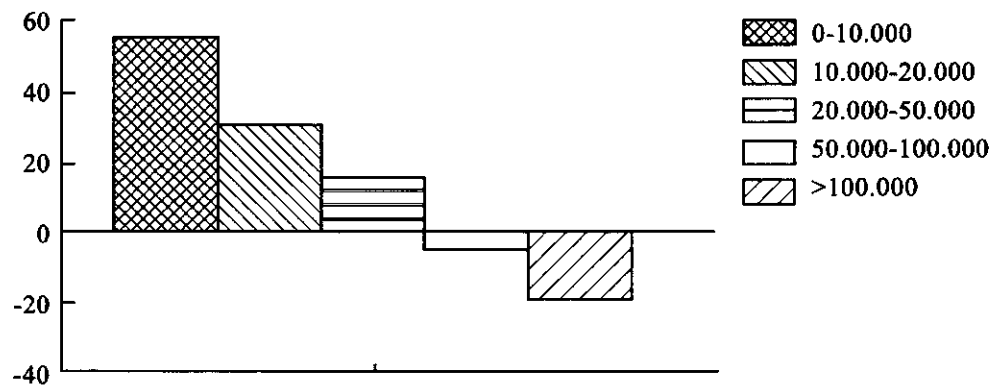
Het Vlaamse landelijke gebied werd, zoals in 4.3.1 beschreven werd, na de Tweede Wereldoorlog gekenmerkt door twee belangrijke fenomenen: de groei van de randsteden (periurbanisatie) en de verstedelijking van het platteland (re-urbanisatie). Duidelijk is dat transport een belangrijke rol speelt bij deze twee ruimtelijke fenomenen in de Vlaamse Ruit. De toename van de individuele mobiliteit door de auto is, vooral gedurende de economische expansie in de jaren zestig, een belangrijke factor voor dit proces geweest. Moderne idealen en ambities konden gerealiseerd worden, uitgedrukt in een auto (symbool van individuele bewegingsvrijheid) en een vrijstaand huis in een groene omgeving aan de rand van een stad (symbool van sociale status). Mensen die in de grote steden van de Vlaamse Ruit werkten, verwezenlijkten het vrijstaande huis in het landelijke middengebied. Gepensioneerden zijn een tweede groep mensen die zich in de Vlaamse Ruit zijn gaan vestigen, omdat ze landelijk maar wel in de nabijheid van stedelijke voorzieningen willen wonen.

Het verstedelijkingsproces van het landelijk gebied werd nog eens bevorderd door de verbetering van het wegennetwerk. Zo werden de kleinste dorpen in Vlaanderen beter en sneller toegankelijk. Ook de streekplannen voor de ruimtelijke ordening hebben dit proces versterkt. Weliswaar werd er getracht de open ruimte te behouden, maar ook werden grote gebieden gereserveerd voor woningbouw; veel meer dan nodig was, gezien de stagnerende demografische situatie. Door het grote aanbod van bouwgrond ontstond er een wijdver-

spreide lintbebouwing in landelijke gebieden. Zo is een uitgebreide zone van vrijstaande huizen ontstaan rondom de grote steden en werd in minder dan twee decennia het sterk verstedelijkte (geürbaniseerde) Vlaamse landschap gecreëerd (Antrop, 1995).

### 4.3.3 Ruimtelijk effect

De 'nationale droom', een vrijstaand huis in een groene omgeving aan de rand van de stad, heeft ingrijpende ruimtelijke gevolgen gehad voor het landelijke gebied in de Vlaamse Ruit. Het landelijk gebied dat door de stedenring omsloten wordt, kende de afgelopen decennia een aanzienlijke groei van de bevolking. Dit is duidelijk te zien aan de bevolkingsstatistieken van de gemeenten in de Vlaamse Ruit in de periode 1961-1996 (zie bijlage 3). In figuur 4.3 zijn de 113 gemeenten ingedeeld in vijf klassen aan de hand van het aantal inwoners. Per klasse is het gemiddelde groeipercentage berekend op basis van de bevolkingscijfers in bijlage 3. De groeipercentages van de klassen zijn afzonderlijk vermeld in tabel 4.1.



*Figuur 4.3 Gemiddelde bevolkingsontwikkeling (%) 1961-1996 van de Vlaamse Ruit-gemeenten naar bevolkingsaantal*

*Tabel 4.1 Gemiddelde bevolkingsgroei (%) per gemeenteklasse 1961-1996*

Klassegrenzen	Gemiddeld groeipercentage	Aantal gemeenten
< 10.000	54,34	35
10.000- 20.000	28,89	44
20.000- 50.000	15,51	19
50.000-100.000	-6,73	11
>100.000	-20,94	4

Naar aanleiding van figuur 4.3 en tabel 4.1 kunnen een aantal punten opgemerkt worden. Een eerste punt is dat het voornamelijk de grotere gemeenten zijn (>100.000 in-



woners) die met een afname van de bevolking te maken hebben. Dit heeft als oorzaak suburbanisatie en vergrijzing van de bevolking en een dalend geboortecijfer (Commission of the European Communities, 1993). Hierbij moet opgemerkt worden dat in deze klasse met meer dan 100.000 inwoners slechts vier waarnemingen zitten. Maar ook een klasse lager, van 50.000 tot 100.000 inwoners, laat een daling van het aantal inwoners zien. Een tweede opmerkelijk punt is het relatief hoge groeipercentage van de kleine gemeenten (tot 20.000 inwoners). Dit is te verklaren door de suburbanisatiegolf in de jaren zestig, zoals reeds genoemd is in paragraaf 4.3.1. Lewis (in: Huigen et al. (red.), 1992) en Van Dam (1996) spreken in dit geval ook wel van 'counterurbanisation': het proces waarbij het bevolkingsaantal in grote steden afneemt en in kleine en middelgrote kernen toeneemt, na decennia afgenomen te zijn. Het dagelijkse stedelijke systeem breidt zich naar buiten toe uit en het inwoneraantal van de centrale stad vertoont een afname. Ten derde valt op dat van de 20 gemeenten die een bevolkingsafname laten zien in de periode 1961-1996, de helft in het Brusselse Gewest ligt. Een verklaring hiervoor ligt in het feit dat de gemeenten die tegen de stad Brussel aanliggen, in de statistieken als aparte gemeenten worden beschouwd. In de praktijk behoren ze tot Brussel en maken dergelijke gemeenten dezelfde ontwikkelingen door als de steden waar ze tegenaan liggen. Een vierde punt dat opvallend genoemd kan worden, is de groei van de steden Sint-Niklaas en Dendermonde. Terwijl de gemeente-klasse waartoe ze behoren, een daling van het bevolkingsaantal laat zien, nemen de inwoneraantallen van deze steden enigszins toe. Dit komt door een initiële groei als gevolg van industriële ontwikkeling van de betreffende steden.

Om inzicht te krijgen in de mate van verstedelijking van het landelijke gebied, is de wijze waarop de bevolkingsgroei ruimtelijk heeft plaatsgevonden van belang: geconcentreerd in bestaande kernen of verspreid over het hele landelijke gebied. Dit geldt ook voor andere functies (werken, infrastructuur, natuur en recreatie en landbouw). Cijfers over het grondgebruik in het landelijk gebied van de Vlaamse Ruit geven een indicatie van de verstedelijking (zie tabel 4.2).

*Tabel 4.2 Grondgebruik (%) landelijk gebied Vlaamse Ruit in 1995*

Functie	Grondgebruik (%)
Wonen	19,3
Werken	12,7
Infrastructuur	4,8
Natuur en recreatie	13,4
Landbouw	49,8
Totaal	100

Bron: Nationaal Instituut voor de Statistiek, 1995.

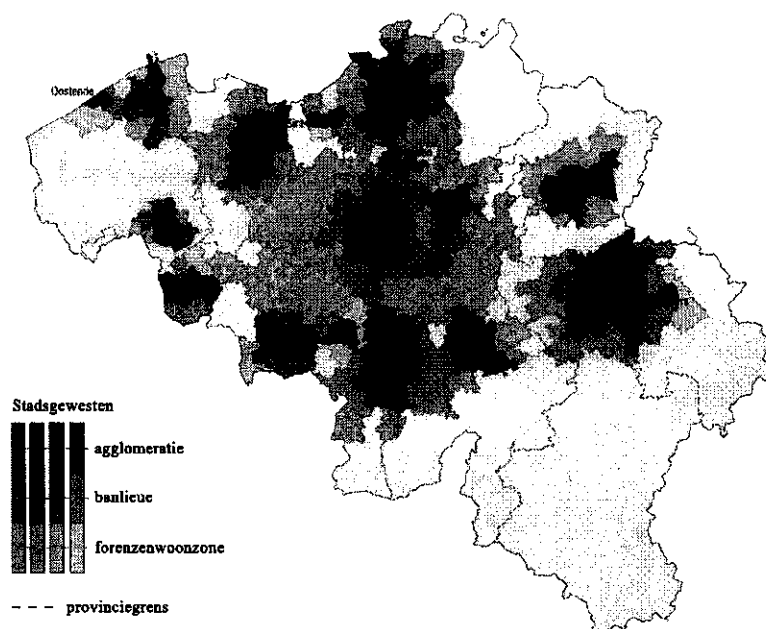
Cijfers over het grondgebruik in 1960 (vóór de suburbanisatiegolf) waren niet beschikbaar. Veranderingen in het ruimtegebruik zijn dan ook niet statistisch vast te stellen.

Toch is tabel 4.2 interessant. Als tabel 4.2 vergeleken wordt met tabel 3.2 (grondgebruik Randstad-Groene Hart) wordt duidelijk dat het landelijk gebied van de Vlaamse Ruit aanzienlijk meer verstedelijkt is. In het Groene Hart is 13,3% van het oppervlak bebouwd (ofwel aangewend voor de rode functies: wonen, werken en infrastructuur). Het landelijk gebied van de Vlaamse Ruit is voor 36,8% bebouwd. Opvallend is het verschil in het percentage woonoppervlak: bijna 20% van het landelijk gebied in de Vlaamse Ruit is woonoppervlak tegen slechts 6,9% in het Groene Hart. Als het woonoppervlak van het landelijke gebied gedeeld wordt door het aantal inwoners, blijkt een inwoner van het landelijk gebied van de Vlaamse Ruit twee keer zo veel woonoppervlak in te nemen als een inwoner van het Groene Hart. Hieruit blijkt de verspreide woonbebouwing, die verbonden is met de nationale droom. De woonfunctie neemt een belangrijke plaats in bij het ruimtegebruik in de Vlaamse Ruit. Dit is ten koste gegaan van de landbouw. Toch wordt volgens tabel 4.2 in de Vlaamse Ruit meer oppervlak gebruikt door natuur en recreatie dan in het Groene Hart: 13,3% in het landelijke gebied van de Vlaamse Ruit tegen 3,6% in het Groene Hart. Dit is een enigszins vertekend beeld, omdat tuinen, parken en braakliggende grond in tabel 4.2 ook tot de categorie natuur en recreatie worden gerekend.

De demografische spreiding over het landelijke gebied heeft een aanzienlijke stijging van het dagelijkse forensisme veroorzaakt, aangezien de werkgelegenheid in de steden geconcentreerd bleef. De afstanden waarover dit forensisme plaatsvindt, nemen steeds meer toe. Vooral Brussel beslaat met forensisme een groot deel van België (dagelijks circa 200.000 forenzen). Figuur 4.4 laat zien dat het landelijke binnengebied van de Vlaamse Ruit, voor meer dan een derde tot de banlieues van de grote steden behoort en bijna geheel tot de forenzenwoonzones.

De wilde expansie van de stad richting landelijke gebieden met het daaruit voortvloeiende forensisme, heeft de laatste tien jaar geleid tot een ruimtelijk probleem: verkeerscongestie in en om de grote steden, waar nog steeds de meeste banen zijn geconcentreerd. Een gevolg hiervan is een ruimtelijke verplaatsing van economische activiteiten, die snelle en makkelijk toegankelijke locaties wensen. Dit soort locaties zijn (nog) te vinden in landelijke gebieden langs belangrijke transportroutes en hun kruisingen. Hierdoor neemt de stedelijke druk op landelijke gebieden nog steeds toe (Antrop, 1995). Halle-Vilvoorde is zo'n overloop-arrondissement van Brussel en ondervindt hiervan ook de nadelen. Het arrondissement is zeer verstedelijkt en heeft inmiddels een tekort aan ruimte voor bedrijfsterreinen. Dit heeft geresulteerd in woekerprijzen voor grond. Kleinere bedrijfjes wijken hierdoor uit in de richting van Leuven.

De suburbanisatie van voornamelijk de hogere en modale inkomensgroepen, had tot gevolg dat de binnensteden van de drie grote steden uitholden. Het waren voornamelijk jongeren en immigranten die in de binnensteden achterbleven. Zowel bedrijvigheid als de bevolking vertrokken in de richting van het landelijke gebied. De voornaamste functies van de bebouwing in het landelijke gebied zijn huisvesting, KMO-zones (KMO = Kleine en Middelgrote Ondernemingen), industrieterreinen en weidewinkels. De locatie van de diverse functies maakt het gebruik van een auto noodzakelijk. De grote supermarkten en waren-



*Figuur 4.4 Invloedssfeer van de grote steden op woongebied*  
Bron: Merenne en Merenne-Schoumaker, 1990.

huizen liggen aan snel- of ringwegen en hebben een relatief groot verzorgingsgebied. Door het ontbreken van dergelijke voorzieningen in de landelijke dorpen, is de bevolking op dit soort winkels aangewezen. Voorzieningen zijn er in het landelijke gebied nauwelijks bij gekomen, waardoor de bewoners op de grote steden aangewezen blijven.

Een ander gevolg van de stedelijke expansie is een fragmentatie van de open ruimte van de Vlaamse Ruit. Bestaande ecologische netwerken worden verstoord en diversiteit verdwijnt. De kwaliteit van het woon-, (landbouw)werk-, natuur- en recreatieklimaat is hierdoor aangetast. Door lintbebouwing groeien kleine landelijke dorpjes uit tot langgestrekte dorpen en is de Vlaamse Ruit aan het dichtslippen. Infrastructuur is de belangrijkste oorzaak van de lintbebouwing. Zoals hierboven al bleek zijn transportroutes vaak de eerste aanzet tot nieuwe ontwikkelingen en bebouwing in landelijke gebieden. Een voorbeeld hiervan is het indirecte effect van de aanleg van de snelweg E17 tussen Lokeren en Antwerpen op bebouwing. Tussen 1965 en 1988 werd er hoofdzakelijk in de nabijheid van de toegangswegen gebouwd. Verder van deze toegangswegen vandaan, neemt ook de bebouwing geleidelijk af (Antrop, 1995).

Een ander ruimtelijk neveneffect is dat het oppervlak dat aangewend wordt voor landbouwactiviteiten, steeds kleiner wordt. In bijlage 2 was al te zien dat het oppervlak dat aangewend wordt voor landbouwactiviteiten ten opzichte van de rest van België laag ligt. Tevens ligt het gemiddelde agrarische bedrijfsoppervlak in de Vlaamse Ruit beduidend lager dan het gemiddelde van België: gemiddeld minder dan 7,5 ha in de Vlaamse Ruit tegen 15,2 ha voor België gemiddeld (Schreurs, 1986). Door de concurrentie van de verschillen-

de functies om de beschikbare grond zijn de grondprijzen in het landelijke gebied van de Vlaamse Ruit enorm opgelopen. De hierdoor ontstane speculatie in grond vormt een bedreiging voor de landbouw en het landelijke gebied. Behalve in de glastuinbouw lopen de verdiensten in de landbouw nog steeds terug. Landbouwactiviteiten die veel grond vragen, zullen zich hierdoor niet in de Vlaamse Ruit vestigen, of daar zelfs weggaan (Denis, 1992).

#### 4.4 Plaatsing in typologie

In deze paragraaf zullen de drie aspecten van de typologie van groenstrategieën uit hoofdstuk 2 (doel, beoogd ruimtelijk effect en neveneffect) voor de ruimtelijke ordening in de Vlaamse Ruit behandeld worden. Uit de voorgaande paragrafen zal geconcludeerd worden of de groenstrategie die in de Vlaamse Ruit tot nu toe gevolgd is, tot één van de opties uit de typologie behoort.

##### 4.4.1 Doel

Zoals uit paragraaf 4.2 bleek, heeft het gewest Vlaanderen, waarin de Vlaamse Ruit ligt, al een aantal decennia gewestelijke bestemmingsplannen. Het *doel* van deze ruimtelijke ordeningsplannen is het coördineren van de ruimtelijke ordening. Deze brede doelstelling is de laatste jaren enigszins aangescherpt en toegespitst op de actuele ontwikkelingen. Tevens is er sprake van een toenemende aandacht, zowel vanuit wetenschappelijke als politieke richting voor ruimtelijke planning. Met het groeien van de congestieproblemen en de aanslag op omringende landelijke gebieden, die groeiende agglomeraties als in de Vlaamse Ruit met zich meebrengen, groeide het besef van de noodzaak van een scherper ruimtelijke ordeningsbeleid. Met name het Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen toont aan dat men meer betrokken is geraakt bij de ruimtelijke ordening. Gemeenten worden kritischer met het verstrekken van bouwvergunningen en er wordt meer geselecteerd bij het toelaten van woonbebouwing en bedrijfspvormen als industrie en dienstverlening (waaronder 'weidewinkels'). De nadruk in plannen als RSV en MINA ligt op duurzame ontwikkeling, bescherming van niet-bebouwde ruimte en concentratie van groei in stedelijke gebieden, met name in Brussel, Antwerpen en Gent. Momenteel wordt er veel aandacht geschonken aan het vraagstuk hoe (onder andere) de Vlaamse Ruit toegankelijk en aantrekkelijk blijft voor het bedrijfsleven, zonder dat de kwaliteit van het leven wordt aangetast (Merenne en Merenne-Schoumaker, 1990).

##### 4.4.2 Beoogd ruimtelijk effect

Het *beoogde ruimtelijke effect* is evenals het ruimtelijke ordeningssysteem de afgelopen tien jaar veranderd. In de periode vanaf de Tweede Wereldoorlog tot begin jaren tachtig had het ruimtelijke beleid niet al te nauwkeurige doelstellingen. Hierdoor ontbrak het ook aan een duidelijk beoogd ruimtelijk effect. Er werd gebouwd in het landelijke gebied van de Vlaamse Ruit om aan de moderne woonidealen te voldoen, zonder na te denken over

wat de gevolgen zouden zijn als dit op grote schaal gebeurt. Door het toenemen van de problemen die de verregaande verstedelijking van de Vlaamse Ruit met zich meebrengt, is zoals gezegd ook de bewustwording van dergelijke ruimtelijke ontwikkelingen gegroeid. Het beoogde ruimtelijke effect is volgens de ruimtelijke-ordeningsplannen een concentratie van economische activiteiten in stedelijke gebieden, met mogelijk bebouwing in het landelijk gebied, maar met respectering van beschermde groenzones.

#### 4.4.3 Ruimtelijke neveneffecten

De Vlaamse groenstrategie zoals gevolgd in de Vlaamse Ruit, heeft een aantal *ruimtelijke neveneffecten*. Alle ruimtelijke neveneffecten vinden hun oorsprong in dezelfde reden. Ondanks het bestaan van ruimtelijk beleid en allerhande ruimtelijke plannen voor de Vlaamse Ruit, worden ze niet altijd even nauwkeurig nagevolgd. Hierdoor is het bouwen in het landelijke gebied van de Vlaamse Ruit geen grote belemmeringen tegengekomen. De ruimtelijke gevolgen die dit heeft (gehad), hangen veelal met elkaar samen of vloeien direct voort uit deze groenstrategie. De belangrijkste ruimtelijke gevolgen zijn:

- groei van de bevolking en bebouwd oppervlak in de kleine Vlaamse Ruit-gemeenten;
- uitholling van de binnensteden van de grote stedelijke agglomeraties;
- wijde verspreiding van bebouwing;
- versnippering van het landelijk gebied;
- toename van de verkeersstromen door forensisme;
- congestieproblemen rondom de grote steden;
- verplaatsing van economische activiteiten naar landelijk gebied.

Voorlopig zal er nog weinig veranderen aan de ruimtelijke situatie van de Vlaamse Ruit. Het is onwaarschijnlijk dat het economische zwaartepunt van België zich zal verplaatsen. Daar komt bij dat de hogere inkomens en opgeleiden, die een diensteneconomie met zich meebrengt, landelijk wensen te wonen. De vraag naar grond slokt de nog beschikbare open ruimte op. Verdere verstedelijking van het platteland ligt zeer voor de hand, ook al zou ineens restrictief beleid ingevoerd worden. Dit komt door de periode tussen het plan en de uitvoering ervan. Door de stijgende grondprijzen in de Vlaamse Ruit zal het landelijk wonen op den duur alleen voor de hogere inkomensgroepen mogelijk zijn. Dit brengt een bepaalde, ruimere vorm van bebouwing met zich mee met meer open en eventueel groene ruimte. Mogelijk wordt het een landschapsvorm die Driessen et al. (1995) aanduidt met 'parkplatteland'. Als het landelijke gebied te vol raakt, zal er eventueel een verschuiving van de woonfunctie plaatsvinden in de richting van de landelijke gebieden buiten de Vlaamse Ruit. Een andere mogelijkheid is dat de forenzenwoonzone zich verder uitbreidt.

#### 4.4.4 Type groenstrategie

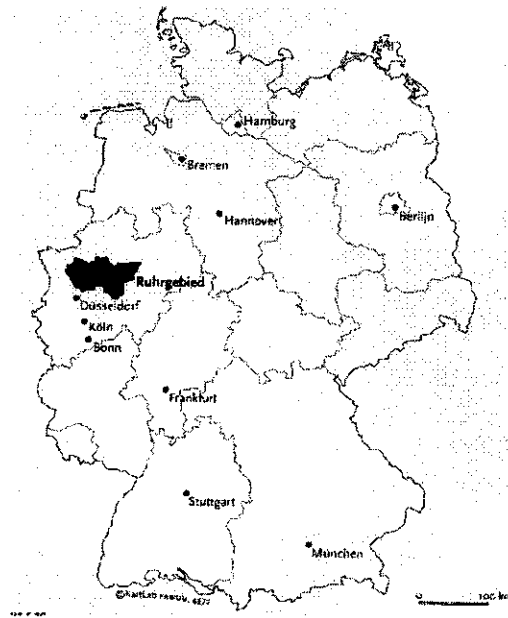
Een probleem dat zich voordoet bij het definiëren van het type groenstrategie dat in de Vlaamse Ruit gebruikt wordt, is de overgangsfase waarin het ruimtelijke ordeningsbeleid zich bevindt. Tot begin jaren negentig wordt de ruimtelijke ordening voor de landelijke ge-

bieden in de Vlaamse Ruit getypeerd door een minimaal ruimtelijk beleid, uitgaande van verstedelijking. Door de afwezigheid van duidelijke beleidsdoelstellingen en daadkrachtige beleidsinstrumenten, is het landelijke gebied van de Vlaamse Ruit sterk verstedelijkt. Dit type strategie is niet als zodanig in de typologie uit paragraaf 2.2 terug te vinden. Immers, op papier is er wel enige vorm van ruimtelijke planning. Dit betekent dat de groenstrategie van de Vlaamse Ruit niet tot de nuloptie uit de typologie behoort. Wel komt de Vlaamse groenstrategie het dichtst bij de nuloptie in de buurt, omdat een doelstelling en beoogd ruimtelijk effect ontbreekt. Op papier passen de breed opgezette ruimtelijke-ordeningsplannen gedeeltelijk bij de optie van verweving. Maar verweving is een integrale benadering van het verstedelijkingsproces en redeneert zowel vanuit het perspectief van de verstedelijking als vanuit het landelijk gebied. In de Vlaamse Ruit is niet bewust gekozen voor de optie van vermenging, maar heeft vermenging wel plaatsgevonden. Er kan dus geconcludeerd worden dat het type groenstrategie van de Vlaamse Ruit dat de afgelopen decennia gehanteerd is, een mengvorm is van deze twee theoretische vormen uit de typologie. Zoals de Europese Commissie (1995) constateert: 'Het Belgische systeem is een duidelijk voorbeeld van een gemengd systeem dat gekenmerkt wordt door een grote reglementering, maar in de praktijk is er veel speelruimte inzake controle op de ruimtelijke ordening.' Omdat de verweving die er enigszins heeft plaatsgevonden slechts een gevolg is van de nuloptie, wordt de ruimtelijke ordening in de Vlaamse Ruit toch alleen tot de nuloptie uit de typologie gerekend. Er is immers niet bewust voor verweving gekozen.

Wat betreft het type groenstrategie waar men nu naar toe aan het werken is, kan gezegd worden dat op papier inmiddels veel plannen bestaan. De ruimtelijke ontwikkelingen zijn erkend en omschreven als ongewenst. Inmiddels zijn op gewestelijk niveau gedetailleerde plannen voor de omgang met verstedelijking in het landelijke gebied en wordt getracht de open ruimten te behouden. Ook wordt er gedacht aan de decentralisatie van (overheids)functies naar landelijke onderdrukgebieden om zo de stedelijke druk af te zwakken. Als het beleid daadkrachtig uitgevoerd gaat worden, is deze toekomstige vorm van groenstrategie een combinatie van twee opties uit de typologie: restrictief beleid en scheiden van verstedelijking en landelijk gebied. Er zijn gebieden aangewezen die niet bebouwd mogen worden (restrictief) en er zijn locaties aangewezen waar wel gebouwd mag worden (scheiden). Maar omdat de uitvoering in het verleden achter bleef bij de plannen door niet geschikte beleidsinstrumenten, is het ook nog mogelijk dat als deze instrumenten niet aangepast worden, het dezelfde soort groenstrategie wordt als het was: de nuloptie met daarin onbewust verweving.

## 5. Internationale Bauausstellung Emscher Park

*In dit hoofdstuk staat het Emscher Park in Duitsland centraal. De Emscher regio bevindt zich in het hart van het Roergebied, in het stroomgebied van de rivier de Emscher. In dit industriële gebied staat het landelijk gebied, evenals in de Randstad, onder stedelijke druk*



Figuur 5.1a

Bron: Dieleman en Priemus (red.), 1996.

*van onder andere Gelsenkirchen, Bottrop, Dortmund, Essen en Oberhausen. De Emscher regio staat bekend om verouderde fabrieken, gesloten mijnen en een geruïneerd landschap. In de jaren tachtig maakte de Emscher regio een ernstige economische en sociale crisis mee. Het bevond zich als onderdeel van het Roergebied al in een ecologische crisis, als gevolg van de grote druk die de industrie en verstedelijking op het milieu uitoefent. Daarom werd in 1989 de 'Internationale Bauausstellung Emscher Park' (IBA-EP) opgericht. Voor deze regio is in dit onderzoek gekozen, omdat er op een speciale manier met ruimtelijke ordening wordt omgegaan. Met ruim 90 projecten wordt een aanzet gegeven tot een ecologische, economische en sociale transformatie van het gebied. De Emscher regio moet een aantrekkelijke stadsregio worden om te werken, te wonen en te leven (Van Dooren, 1996).*

## 5.1 Inleiding

Met de Emscher regio wordt bedoeld de regio van circa 80 km lang en 10 km breed langs de rivier de Emscher tussen Duisburg en Dortmund (zie voorblad hoofdstuk 5). Het Roergebied, waar de Emscher regio in ligt, is de grootste stedelijke agglomeratie van Duitsland en heeft een bevolkingsdichtheid van 1.146 inwoners per km<sup>2</sup>. De Emscher regio heeft relatief een zeer hoge bevolkingsdichtheid, ongeveer 312 inwoners per km<sup>2</sup>, de grote steden niet meegerekend. In deze regio wonen 2½ miljoen mensen (Heidemij Advies, 1994). Het bevolkingsaantal is van 1946 tot 1975 behoorlijk gestegen, bijna met 50%. Dit was voornamelijk toe te schrijven aan het hoge geboortecijfer en het positieve migratiesaldo. Daarna is het aantal afgenomen en vanaf 1987 is het bevolkingscijfer stabiel, met een groeiend aantal immigranten uit Oost-Europa en de voormalige DDR (Commission of the European Communities, 1993). De bevolkingsontwikkeling in de grote steden laat ongeveer hetzelfde patroon zien als de steden in de Vlaamse Ruit en de Randstad: halverwege de jaren zestig daalt de groei van de steden. In de jaren zeventig neemt de bevolking af, net als in de kleine plattelandsgemeenten, maar de bevolking van kleine en middelgrote steden op het platteland groeien. De steden in het Roergebied laten eenzelfde ontwikkeling zien (zie tabel 5.1).

Tabel 5.1 Bevolkingsaantal (x 1.000) van steden in het Roergebied 1962-1996

	1962	1970	1980	1990	1996
Duisburg	662	623	559	532	535
Essen	753	717	653	624	615
Oberhausen	259	247	230	222	224
Bottrop	121	119	115	117	120
Gelsenkirchen	384	350	306	290	291
Bochum	441	425	403	393	400
Dortmund	651	647	610	594	599
Herne	220	203	183	176	179

Bron: Landesdatenbank, 1997.

Vooraf in het Roergebied trekt men in de jaren zeventig naar het platteland. Dit wordt ook wel de 'Stadtflucht' genoemd. Het ruimtegebruik voor bewoning is sinds 1945 verdubbeld. Ondanks de stagnatie van de bevolkingsgroei en het aantal arbeidsplaatsen, neemt momenteel het ruimtegebruik ook nog toe, nu goed voor meer dan 30% van het grondoppervlak. Een oorzaak is de grote hoeveelheid bedrijfsterreinen en infrastructuur (Büscher, 1996). Meer dan 10% van het oppervlak wordt in beslag genomen door infrastructuur (Städtebaulicher Bericht, 1996). Opvallend is dat de landbouwsector in zo'n verstedelijkte regio ongeveer 30% van het grondoppervlak inneemt (Brocksieper en Mühlenberg, 1995). Van de 'Kreise' (vergelijkbaar met COROP-niveau in Nederland) Duisburg, Essen, Oberhausen, Bottrop en Gelsenkirchen waren statistische gegevens over het grondgebruik beschikbaar van 1979 en 1996, zodat een vergelijking gemaakt kan worden (zie tabel 5.2).



De veranderingen in het grondgebruik komen overeen met die van de Randstad en het Groen Hart: het oppervlak van rode functies (wonen, werken en infrastructuur) neemt toe ten koste van het oppervlak van groene functies.

Tabel 5.2 Grondgebruik (% oppervlak) 1979-1996

	Duisburg		Essen		Oberhausen		Bottrop		Gelsenkirchen	
	1979	1996	1979	1996	1979	1996	1979	1996	1979	1996
Wonen	24	27	29	35	24	26	*)	11	19	26
Werken	21	22	8	11	16	25	*)	23	20	26
Infrastructuur	9	15	14	15	17	19	9	10	14	15
Natuur, recreatie en overig	18	15	21	19	14	14	22	21	23	16
Landbouw	28	21	28	20	29	16	43	35	24	17
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

\*) Niet beschikbaar.

Bron: Landesdatenbank, 1996.

### 5.1.1 Economische ontwikkelingen

De Emscher regio is een industrie-as en behoort tot de grootste en belangrijkste industriële regio's van Duitsland. De ontwikkeling van de economie hangt nauw samen met de ontwikkeling van de mijnbouw- en staalindustrie, goed voor een derde van alle industriële werkgelegenheid. Door de stijgende vraag naar staal en door de grote hoeveelheden steenkool in het Roergebied, industrialiseerde de regio vanaf de jaren dertig van de vorige eeuw. Het landelijke gebied veranderde in weinig tijd in een van de grootste geïndustrialiseerde gebieden ter wereld (Heidemij Advies, 1994). De jaren na de Tweede Wereldoorlog vormden de laatste periode van groei en welvaart voor de mijnbouw- en staalindustrie van het Roergebied. De wederopbouw van Duitsland en de Koreaanse Oorlog zorgden ervoor dat de vraag naar steenkool en staal nog hoger werd dan ze voor de oorlog was geweest. Het Roergebied was de meest welvarende en snelst groeiende regio van Duitsland (Ganser, 1991). De opkomst van nieuwe vormen van energie (olie, gas) die goedkoper en prettiger in het gebruik waren, deed de vraag naar steenkool vanaf de jaren zestig dalen. Dit heeft tot gevolg gehad dat de werkgelegenheid in de mijnbouw van het Roergebied sinds de jaren vijftig is gedaald van een top van 470.000 naar 100.000. In deze periode nam ook de wereldwijde vraag naar staal en staalproducten af, waardoor de werkgelegenheid in de staalindustrie van het Roergebied daalde van 200.000 in de jaren zestig naar 110.000 (Stoisser, 1994). In samenwerking met de regering van de deelstaat Noordrijn-Westfalen heeft de federale regering een poging gedaan de economie van het Roergebied te moderniseren en er voor te zorgen dat de regio niet langer afhankelijk zou zijn van de mijnbouw. Het werd al snel duidelijk dat de industriële erfenis van de regio een groot obstakel vormde voor de di-

versificatie van de economie van het Roergebied. De belangrijkste drie factoren van deze erfenis waren een verouderde infrastructuur (afgestemd op de zware industrie), een gebrek aan educatieve faciliteiten en een verwoest milieu (Reiß-Schmidt, 1991). In 1968 kondigde de overheid van de deelstaat Noordrijn-Westfalen het Entwicklungsprogramm Ruhr aan. Dit vijfjarenplan moest een aantal verbeteringen opleveren, zoals nieuwe banen, een beter vervoersnetwerk, meer huizen, gerenoveerde binnensteden en minder industriële luchtvervuiling. In 5.2.1 zal nader op dit ontwikkelingsprogramma ingegaan worden.

Halverwege de jaren zeventig raakte ook de staalindustrie in een recessie als gevolg van de oliecrisis. Wereldwijde overproductie van staal, toenemende concurrentie van staalproducten door recentelijk geïndustrialiseerde landen en een dalende vraag vanuit de auto-industrie en de bouw, deden de staalproductie in het Roergebied met een derde teruglopen. Na een korte opleving in 1980 kwam de regionale economie in de ergste crisis aller tijden terecht. Tussen 1980 en 1986 daalde de totale werkgelegenheid met 12%. Buiten de dienstensector bedroeg de daling 26%. Er werden veel mijnen en fabrieken gesloten. Ook de werkgelegenheid in de dienstensector daalde met 1%, in plaats van het verlies aan banen in de verwerkende industrie te compenseren (Commission of the European Communities, 1993). Het werd steeds duidelijker dat de daling in de vraag naar kolen en staal geen tijdelijk fenomeen was, maar een permanente en dat een fundamentele herstructurering van de economie noodzakelijk was. Er waren andere oorzaken aan te wijzen dan tijdens de steenkoolcrisis eind jaren zestig: een verouderd systeem van grondgebruik, gebrek aan stedelijke ambiance, gebrek aan regionale overheden en traditionele managementstructuren. Tijdens de industrialisatieperiode waren de steden ongehinderd gegroeid. Dit had onverenigbare vormen van grondgebruik (woningen dicht bij vervuilende fabrieken) en versnipperd vastgoedbezit tot gevolg. Het gebrek aan stedelijke ambiance kwam doordat de weinige historische gebouwen die de industrialisatiegolf hadden overleefd, alsnog in de Tweede Wereldoorlog sneuvelden. Bij de opbouw van de steden na de oorlog had commerciële architectuur, gericht op de auto, de overhand. Door de economische voortvarendheid hadden zowel het gezamenlijke management als de vakbonden zich politiek gedrag aangemeten dat niet bepaald bevorderlijk was voor innovaties en veranderingen (Wegener in: Dieleman en Priemus (red.), 1996).

Dit alles heeft een enorm effect gehad op de rest van de economie in het Roergebied: de totale werkgelegenheid in de regio is sinds de jaren zestig gedaald van 2,4 miljoen naar 2,1 miljoen. Men verwacht dat deze daling zich zal voortzetten. Het banenverlies in de traditionele industrieën is des te ernstiger, omdat het maar ten dele wordt gecompenseerd door nieuwe banen in de dienstensector. De werkgelegenheid in de dienstensector is tussen 1970 en 1987 slechts met 30% toegenomen. Ter vergelijking: op nationaal niveau steeg de werkgelegenheid in deze sector met 42%. Vandaag de dag bedraagt de werkgelegenheid in de dienstensector van het Roergebied 59% van de totale werkgelegenheid. In heel westelijk Duitsland is dit 60%. Deze ogenschijnlijke tertiaïrisering is echter geheel te verklaren uit een snelle achteruitgang van de mijnbouw en de verwerkende industrieën. Als gevolg hiervan steeg het werkloosheidscijfer in het Roergebied in de jaren tachtig tot 15% van de beroepsbevolking. Sindsdien is het werkloosheidscijfer hoger gebleven dan het landelijke gemiddelde. De werkloosheid zou hoger zijn geweest als men er niet massaal was wegge-

trokken. Voor een deel waren deze migranten gastarbeiders (8% van de regionale bevolking is gastarbeider) die vanwege het gebrek aan werkgelegenheid terugkeerden naar hun vaderland in Zuid-Europa. Er ontstond echter ook een sterke stroom van migranten naar meer welvarende gebieden in het zuiden van Duitsland. Mede door een dalend geboortecijfer vanaf de jaren zeventig, daalde het bevolkingsaantal van het Roergebied. Deze daling zou zich hebben doorgezet, als zich geen nieuwe migrantenstroom had aangediend uit het voormalige Oost-Duitsland en uit Oost-Europa (Wegener in: Dieleman en Priemus (red.), 1996). De Emscher regio, als onderdeel van het Roergebied, heeft dus een diepe economische crisis doorgemaakt.

## **5.2 Ruimtelijke ordening**

### **5.2.1 Beleid**

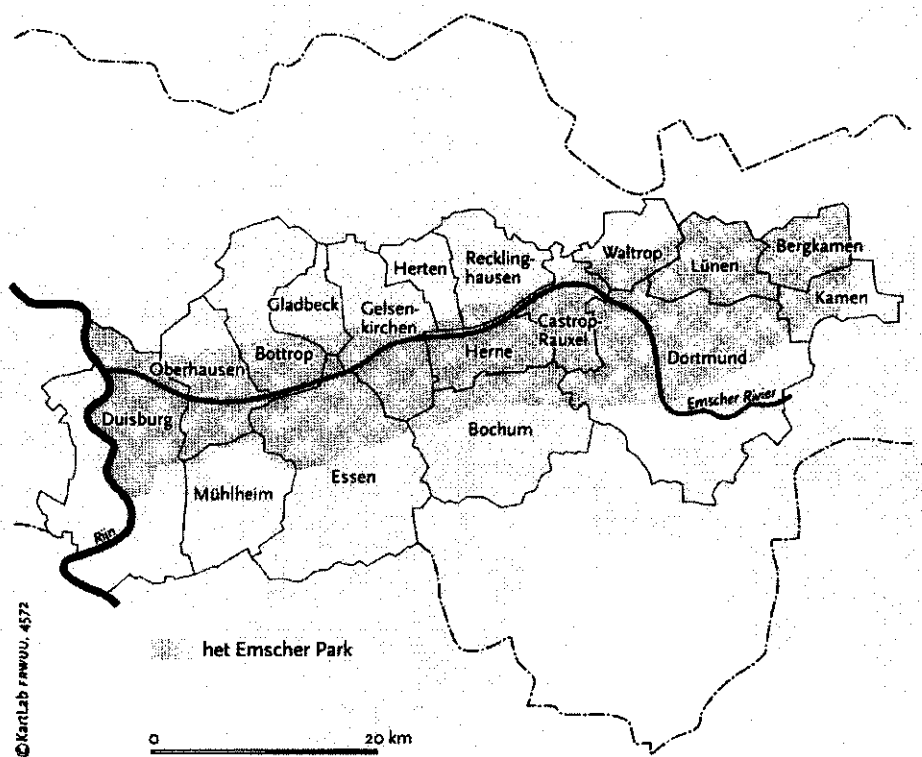
Duitsland heeft een hechte plantraditie. De dekkingsgraad van de ruimtelijke ordeningsplannen is hoog. Net als in Nederland worden er kanttekeningen geplaatst bij de lengte van planvaststellingsprocedures, de hoge mate van detaillering, de inflexibiliteit van de plannen en het 'werende' karakter. Voor de bescherming en (her)inrichting van natuur en landschap heeft Duitsland een goed ontwikkeld systeem van landschapsplanning. Op federaal niveau (nationaal) zijn er drie kaderwetten voor het ruimtelijke beleid. De coördinatie van het ruimtelijke beleid en de regelgevende bevoegdheid ligt bij de Länder (deelstaten). Dit levert verschillen in regelgeving op tussen de deelstaten, maar de algemene principes zijn gelijk (Mastop et al., 1989). Tussen de deelstaten en de gemeenten liggen nog twee bestuurlijke niveaus, die hun eigen taken en bevoegdheden hebben: de Landesbezirke en de Kreise (zie ter vergelijking met Nederlandse ruimtelijke, administratieve eenheden figuur 1.2 in hoofdstuk 1) (Europese Commissie, 1995). De rol van de federale overheid blijft beperkt tot het controleren van de regionale ontwikkeling en het coördineren van de planning van de deelstaten. Nationale spoorwegen, snelwegen en waterwegen vallen echter binnen het federale domein, evenals de bouw van rijksuniversiteiten en milieuwetgeving.

Al aan het begin van deze eeuw hield men zich in het Roergebied bezig met ruimtelijke ordening. In 1920 werd het Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk opgericht, de eerste vereniging in Duitsland die zich bezig hield met regionale planning (Von Petz in: Dieleman en Priemus (red.), 1996). Het Siedlungsverband had een pioniersfunctie voor het hele Roergebied. Het introduceerde het zogenaamde 'Leitbild' voor de ruimtelijke structuur van de regio, een tot op heden geaccepteerd concept (zie figuur 5.1). Dit concept houdt in: een polycentrisch systeem van steden, opgebouwd uit drie duidelijke herkenbare oost-westlagen of -zones: een industriële kernzone ('Industrielles Kerngebiet') in het centrum, in combinatie met een woonzone ('Siedlungsgebiet') in het zuiden, een recreatiezone ('Erholungsgebiet') in het zuiden en uiterste noorden en een industrieel ontwikkelingsgebied ('Aufbaugesbiet') ten noorden van de industriële kern.

Het Siedlungsverband stelde voor om dwars door de industriële kern heen, zes noordzuid lopende groene zones in te bouwen, die in verbinding zouden staan met de re-

creatiegebieden in het noorden en het zuiden. Daarnaast stelde het Siedlungsverband voor een modern netwerk van regionale snelwegen en snelle spoorwegverbindingen aan te leggen. Het concept van de polycentrische metropool is sindsdien een steeds terugkerend thema in de stedelijke planning van het Roergebied. Echter, de ambitieuze plannen van het Siedlungsverband om het industrieel gebied van het woongebied te scheiden, de huizen-dichtheid in de binnensteden te beperken, een netwerk van parken en groenvoorzieningen aan te leggen, gedecentraliseerde ontwikkeling aan te moedigen en het wegen- en spoorwegennetwerk te verbeteren, vonden geen doorgang. Dit was te wijten aan het feit dat de nazi's aan de macht kwamen (Wegener in: Dieleman en Priemus (red.), 1996). De naoorlogse stedelijke planning was groeigericht. De vraag naar huisvesting was groot. Veel mensen waren in de oorlog de steden ontvlucht en keerden nu terug, waardoor op grote schaal huizen moesten worden gebouwd. In de jaren vijftig werd er nog voornamelijk gerenoveerd in de plat gebombardeerde binnensteden. Pas in de jaren zestig breidde de renovatie zich uit naar de buitenwijken en werden ook de lege plekken tussen de bestaande gerenoveerde delen opgevuld.

Met het Entwicklungsprogramm Ruhr uit 1968 (zie ook 5.1.1) kreeg ook ruimtelijke planning aandacht middels het Landesentwicklungsplan (bestemmingsplan). Toch heeft dit plan van de deelstaat Noordrijn-Westfalen uit 1976 (wordt momenteel herzien) niet veel invloed gehad. Het hoofddoel van het bestemmingsplan, het concentreren van ontwikkeling langs de ontwikkelingsassen en met name rondom knooppunten van het openbaar vervoer, kon niet verwezenlijkt worden. Dit is te wijten aan de overweldigende sub-urbanisatietrend, in gang gezet door de niet-aflatende stijging van het autobezit. Ondanks dit alles zijn de afzonderlijke plannen om open terreinen en groene zones te beschermen wel effectief gebleken in de strijd tegen ontwikkeling van ecologisch kwetsbare gebieden. Een obstakel bij de regionale planning was de bestuurlijke structuur van het Roergebied. Vooral de grote kernsteden van de regio streefden vooral hun eigen belangen na en zaten daarbij regelmatig in elkaars vaarwater. Hierdoor waren voor elk project, waarbij meer dan één gemeente betrokken was, uitvoerige en tijdrovende onderhandelingen en coördinatie noodzakelijk. De instelling die de ruimtelijke ordening van het hele Roergebied tot zijn bevoegdheid had, het Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, werd in 1975 omgedoopt tot Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR) en had niet langer ruimtelijke ordening tot taak. Men begon in te zien dat overheidsprogramma's slechts een eerste aanzet konden geven voor de herstructurering van de regionale economie. Uiteindelijk moesten de steden het van eigen initiatieven hebben en er op eigen kracht uit zien te komen. Er werd erkend dat een multidimensionale en



*Figuur 5.1b* Leitbild voor de ruimtelijke structuur van het Roergebied uit 1920

Bron: Von Petz in: Dieleman en Priemus (red.), 1996.

gedecentraliseerde strategie nodig was. Ook was men het er over eens dat voor het oplossen van de regionale problemen, samenwerking nodig was tussen lokale, regionale en deelstaatsverheden en industrie, vakbonden, particuliere en semi-particuliere instanties (Ganser, 1991).

### 5.2.2 Internationale Bauausstellung Emscher Park

Tegen deze achtergrond werd de Internationale Bauausstellung (IBA) Emscher Park opgericht. Dit is geen tentoonstelling, maar een integraal structuurprogramma van de deelstaat Noordrijn-Westfalen en zeventien steden in de Emscher regio. De Emscher regio is het meest vervuilde en dichtst bebouwde deel van het Roergebied, met een open ruimte die totaal versnipperd is door industrievestigingen en infrastructuur. Ondanks de goede infrastructuur, geschoolde beroepsbevolking, de nabijheid van een grote afzetmarkt en een gunstige ligging in Europa, wilde niemand er meer investeren. Op het landschap is een eeuw lang rooibouw gepleegd door de industrie, waardoor de natuurlijke hulpbronnen van de regio grondig uitgeput waren. De rivier de Emscher en de bodem waren zwaar vervuild. Door de mijnbouw traden verzakkingen op in de bodem (Meurs, 1995). Nergens in het Roergebied is het grondgebruik zo ongeorganiseerd. In de jaren tachtig zijn veel mijnen en

industrieën gesloten. Grote oppervlakten zijn braak komen te liggen, maar worden daarvoor nog niet bruikbaar. Ze vormen echter wel een enorm potentieel dat door samenhangende planning kan worden benut voor nieuwe activiteiten (Ache et al. (red.), 1992).

In 1988 kreeg het initiatief IBA Emscher Park groen licht (Meurs, 1995). Het hoofddoel van de IBA is het fundamenteel herinrichten van het gebied aan weerszijden van de rivier de Emscher tussen Duisburg en Dortmund om nieuwe economische ontwikkeling te genereren. De IBA probeert dit doel te bereiken via tientallen kleinschalige projecten, die een derde van het oppervlak van het Emscher Park beslaan (Van Dooren, 1996). De keuze voor deze regio als IBA heeft tot doel de ecologische, economische en sociale reconversie van oude industriegebieden aan de kaak stellen (Vanreusel, 1995). De aanpassing van de regio aan het post-industriële tijdperk staat centraal bij deze 'bouwtenoonstelling'. De negatieve aspecten van het gebied moeten worden weggenomen en de positieve uitgebuit. Het herstel van het rivierensysteem van de Emscher vormt de basis van de bouwtenoonstelling en fungeert als een symbool voor economische en ecologische vernieuwing (Sighart Schmid, 1991). Met de IBA poogt de deelstaatregering oude industriecomplexen te herstellen/hergebruiken, het landschap te herstellen en nieuwe locaties geschikt te maken voor economische ontwikkeling. Door de IBA moet de Emscher regio veranderen in een aantrekkelijk landschap om in te wonen, te werken en recreëren, aldus de IBA (Bräckelmann, 1995).

#### 5.2.2.1 Opzet IBA-Emscher Park

Voor het bereiken van de doelstellingen van dit grootschalige regionale plan, werden er vier strategieën ontworpen: de natte, de groene, de cultuurhistorische en de sociale strategie (Meurs, 1995). Elke strategie omvat een of meerdere deelthema's. In figuur 5.2 staan de vier strategieën met de bijbehorende doelen en deelthema's vermeld. De zes deelthema's zullen in deze paragraaf apart behandeld worden (Wegener in: Dieleman en Priemus (red.), 1996).

Strategie	Doel	Deelthema's
groene strategie	ontwikkeling regionale groen-structuur	1) landschap
natte strategie	verbouwing rivier- en rioolsysteem Emscher	2) werken in het groen
cultuurhistorische strategie	renovatie en behoud industriële monumenten	3) ecologie
sociale strategie	integratie en ontplooiing achtergestelde groepen	4) industriële monumenten
		5) sociale vernieuwing
		6) wonen

*Figuur 5.2 Overzicht strategieën, doelen en deelthema's IBA-Emscher Park*

Bron: Meurs, 1995; Wegener in: Dieleman en Priemus (red.), 1996 (bewerkt).

Ad 1) *Landschap*

Dit deelthema is het meest interessant voor dit onderzoek. Daarom zal in 5.2.2.2 nader op dit deelthema in worden gegaan.

Ad 2) *Werken in het groen ('Arbeiten im Park')*

Dit is het tweede deelthema van de groene strategie. Naast de vergroting van recreatiemogelijkheden is de ontwikkeling van aantrekkelijke bedrijfslocaties een tweede subdoel van deze strategie. Hiervoor werd een speciaal structuurprogramma opgezet: 'Arbeiten im Park', met als doel de aanleg van hoogwaardige en attractieve industriële, commerciële, diensten-, kantoor- en wetenschapsparken van een stedelijk en landschappelijk verantwoord ontwerp. Bij de herinrichting van verlaten industrieterreinen wordt er een aanzienlijk deel voor open ruimte gereserveerd. Dit is niet alleen bedoeld ten behoeve van ecologisch waterbeheer (zie derde deelthema), maar ook voor het creëren van een aantrekkelijke werkomgeving. De 10 projecten die hier deel van uitmaken, zijn speciaal bestemd voor ondernemingen die in de toekomst bij kunnen dragen aan de regionale economische ontwikkeling. Hierbij kan gedacht worden aan startende, innovatieve of ecologische bedrijvigheid. Een voorbeeld van ecologische bedrijvigheid zijn een producent van verpakkingsmateriaal en Eco Textil in Bochum, dat gericht is op onderzoek en ontwikkeling van milieuvriendelijk geproduceerd en bedrukt textiel. Het grootste project in het kader van 'Arbeiten im Park' is de ontwikkeling rond de binnenhaven van Duisburg. In het havengebied ligt de voormalige graanschuur van West-Duitsland, die in het kader van de IBA getransformeerd zal worden in een spectaculair woon-werkgebied aan het water. Een voorbeeld is de verbouwing van de 'Küppermühle' tot 'Kreativ Mühle': een bedrijfsverzamelgebouw dat afwijkt van het gangbare aanbod, bestemd voor creatieve beroepen (architecten, reclamebureaus, software-ontwikkelaars). Door de combinatie met woonappartementen ontstaat er functionele variatie.

Ad 3) *Ecologie*

Dit deelthema is onderdeel van de natte strategie. De sanering van de rivier de Emscher, de meest vervuilde rivier van het Roergebied, heeft bij deze strategie een hoge prioriteit. Dit deelthema heeft als doel het verbeteren van het ecologische systeem van de Emscher en zal twintig tot dertig jaar in beslag gaan nemen (Bideau, 1994). 80% van het rivierwater was afkomstig van lozingen (de overige 20% van regenwater). Tot voor kort werd het rivierwater nergens gereinigd, behalve bij de monding van de Rijn. Er zullen een zestal zuiveringsinstallaties gebouwd worden, die onder meer gebruik maken van geavanceerde biologische afbraak. Zo wordt de milieuhygiënische achterstand omgezet in een voorsprong op het gebied van biologische waterzuivering en ecotechniek. Zonder de vervuiling van de industrie en de mijnen kunnen de rivieren een neo-natuurlijke loop krijgen (Heidemij Advies, 1994). Ook zal het rioolwater van het regenwater gescheiden worden. Begin deze eeuw werd van de rivierbedding een betonnen kanaal gemaakt om een snelle doorstroom te bespoedigen, maar sinds de sluiting van de mijnen wordt de ondergrondse

afvoer van afvalwater niet langer belemmerd. Tevens worden er maatregelen genomen om het regenwater in de grond te laten zakken. Op dit moment is 80% van de bodem waterdicht door bebouwing en bestrating. Door middel van nieuwe groengebieden (zie de groene strategie), open water, halfopen bestratingen en andere hulpmiddelen, moet de doorlaatbaarheid van de bodem drastisch toenemen. Vooraf moet de aanwezige vervuiling opgeruimd worden om te voorkomen dat dit naar het grondwater sijpelt (Van Dooren, 1996).

Ad 4) *Industriële monumenten*

Dit is een deelthema van de cultuurhistorische strategie. Het heeft als doel het renoveren en behouden van industriële en technologische monumenten vanwege hun culturele waarde voor innovatieve en economisch haalbare nieuwe doeleinden. De regio wordt dus gemoderniseerd zonder dat het industriële verleden verloochend wordt. De Emscher regio wordt ruimtelijk en sociaal bepaald door de industrialisatie. De IBA meent dat de cultuurhistorische dimensie een positieve vestigingsplaatsfactor is. Bij de sanering van afgedankte industrieterreinen zijn de interessante gebouwen zoveel mogelijk gespaard. Zo ontstaan er postindustriële monumenten. Er wordt geprobeerd passende functies voor ze te vinden. Kantoorgebouwen en fabriekshallen zijn zonder enorme ingrepen om te bouwen tot bedrijfsverzamelgebouw of modern kantoor. Voor specifieke bouwwerken als bijvoorbeeld een mijnschacht is meer creatief denkwerk (en geld!) vereist. Mochten er geen haalbare nieuwe passende functies voor gevonden kunnen worden, dan zijn er functies als een expositieruimte, sportcentrum, atelier of een filmstudio, die hier graag gebruik van maken. Niet alleen gebouwen worden gesaneerd, ook het industriële landschap wordt onder handen genomen, maar de vroegere functie blijft herkenbaar. Fabrieksterreinen veranderen in golfbanen of stadsparken, de heuvels van mijnpuin in piramides en andere kunstwerken. Waar vroeger gewerkt werd, is nu het domein van sport, ontspanning en cultuur.

Ad 5) *Sociale vernieuwing*

De sociale strategie, waar dit deelthema een onderdeel van is, heeft als doel dat de sanering niet alleen ten goede komt aan de welgestelde bovenlaag van de bevolking. Naast economie, natuur en cultuur heeft de IBA ook een sociaal karakter. De strategie beoogt integratie en ontplooiing van achtergestelde groepen. De 11 projecten van dit deelthema hebben betrekking op stadsvernieuwing en sociale vernieuwing. Het doel van dit deelthema is het stimuleren van sociale en culturele activiteiten op wijk- en regioniveau, wat leidt tot een grotere lokale voorziening in eigen behoeften. Een aantal projecten is gericht op het verbeteren van de regionale arbeidsmarkt. De sociale projecten vormen een tegenwicht voor de projecten van de particuliere sector, waarin economische belangen de boventoon voeren.



#### Ad 6) *Wonen*

Dit deelthema van de sociale strategie heeft als doel het ontwikkelen van nieuwe typen huizen en flats, geschikt voor nieuwe stijlen van leven en leefpatronen, in samenwerking met de bewoners en rekening houdend met sociale en ecologische aspecten. Er worden nieuwe woonvormen uitgevoerd, zoals combinaties van senioren-, groeps- en gezinswoningen. Trefwoorden bij de woningbouwprojecten zijn duurzaamheid, inspraak en ecologische bouwtechniek.

Een onderwerp dat niet bij de deelthema's wordt genoemd, betreft verkeer en vervoer. Toch is het terugdringen van de personenmobiliteit vanwege congestieproblemen, evenals in de Randstad, een actueel thema in het Roergebied. De personenauto is het belangrijkste vervoermiddel. In het verleden zijn er planningsfouten gemaakt waardoor het is moeilijk de verspreid aangelegde plaatsen efficiënt met het openbaar vervoer te ontsluiten. Een voorbeeld van zo'n planningsfout is de in 1965 geopende Ruhr-universiteit in Bochum, die zonder goede aansluitingen op het openbaar vervoer is aangelegd. Daarom komt vandaag de dag meer dan 60% van de studenten met de auto naar de universiteit. Dit levert een aanzienlijke belasting van het verkeer op.

Het spoornetwerk is een onderdeel van het openbaar vervoer dat goed ontwikkeld is en zorgt er voor dat de hele regio goed toegankelijk is. Toch wordt de trein weinig gebruikt en is daardoor niet rendabel. Ook de IBA schenkt niet veel aandacht aan het spoornetwerk. De IBA verklaart dat het bouwen af en toe sterk op de voorgrond staat. Wel worden er kleine punten aan het openbaar vervoerssysteem verbeterd, zoals de vernieuwing van stationspleinen en stations, verbetering van reisinformatie en Park & Ride-faciliteiten.

Een andere reden waarom bevordering van het openbaar vervoer voor lokaal woonwerkverkeer ontbreekt als zwaartepunt van de IBA, is de nadrukkelijke aanwezigheid van de auto-industrie in de regio. Opel bijvoorbeeld heeft de noodlijdende industriestad Bochum met de vestiging van een enorme fabriek uit de zware economische depressie gehaald. Met een anti-auto en pro-openbaar vervoerbeleid zou de IBA weinig medestanders krijgen (Rossé, 1993).

De planningsfase is halverwege 1994 overgegaan in de realisatiefase (Rossé, 1993). Toen het regionale structuurplan was ontwikkeld, konden overheden en particulieren voorstellen indienen. De projecten waaruit de IBA bestaat, dienen een rijke variatie aan functies op te leveren. Aan de landschappelijke, architectonische, ecologische en stedenbouwkundige kwaliteit worden hoge eisen gesteld. Via inspraak en projecten voor speciale doelgroepen wordt het sociale aspect benaderd. De projecten moeten onderling samenhang vertonen, die van regionaal tot lokaal niveau is uitgewerkt. Ook moeten de projecten een sterke uitstraling hebben op hun directe omgeving en een algemeen innovatief karakter hebben. Uit de vele reacties werd een selectie gemaakt op basis van de eerder vastgestelde uitgangspunten. De 91 geselecteerde projecten worden voor een periode van 10 jaar (1999 loopt de IBA af) op allerlei manieren ondersteund. De projecten blijven organisatorisch en financieel gedragen door de uiteenlopende initiatiefnemers. De projecten die in het kader van de IBA worden uitgevoerd zijn als volgt verdeeld over de zes deelthema's:

Landschap	25	Industriële monumenten	7 (en 27 monumenten)
Werken in het groen	10	Sociale vernieuwing	11
Ecologie	23	Wonen	15

Voor de coördinatie en voorlichting werd een speciaal IBA-bureau opgericht. Deze centrale IBA-organisatie staat in voor de globale concepten, het organiseren van prijsvragen voor stedenbouwkundige plannen, architectuur- en kunstprojecten en voor de promotie van het geheel (Vanreusel, 1995). Goede ideeën worden door het bureau omgezet in haalbare plannen. Er wordt dus gesteund op 'Bürgerinitiativen' (Heidemij Advies, 1994). De IBA is een bedrijf dat geheel in handen is van de deelstaatregering en heeft geen eigen substantieel budget. De overheidssubsidies, bestemd voor het Emscher gebied, worden met voorrang toegewezen aan projecten die het IBA-keurmerk dragen. Bovendien zet de IBA alles in het werk om particuliere projectontwikkelaars er toe te bewegen zich in hun projecten in het gebied te houden aan de IBA-normen omtrent architectonische kwaliteit, ecologische duurzaamheid en sociale rechtvaardigheid (Wegener in: Dieleman en Priemus (red.), 1996). Vooraanstaande regionale economen en politici zijn er van overtuigd dat succesvolle modernisering van een hele regio, vele innovaties op verschillende niveaus vereist. Mediaparken, technologiecentra, wetenschapsparken, moderne high-tech bedrijven zijn de economische dragers van de toekomst, aldus Bräckelmann (1995). Maar het gaat om meer dan alleen technische innovaties. De IBA streeft ernaar bij zowel de planning als de uitvoering innovaties door te voeren, die het proces sneller en tegelijkertijd intensiever, en geconcentreerder laten verlopen. Het wedstrijdssysteem bijvoorbeeld, draagt hieraan zijn steentje bij.

#### 5.2.2.2 Deelthema Landschap

Dit deelthema is een onderdeel van de groene strategie en is het centrale, verbindende thema van de IBA. De aanleg van het 'Emscher Landschapspark' is het hoofddoel van dit deelthema. De bosstroken tussen de nederzettingen vormen het uitgangspunt. Deze stroken liggen haaks op de rivier en zijn aan het begin van deze eeuw geplant om er de rook van de industrie te laten neer slaan. Door de aanleg van groene verbindingen tussen de afzonderlijke bosstroken, krijgt de versnipperde open ruimte meer samenhang. De bedoeling is dus een ononderbroken groen lint tussen Duisburg en Dortmund. De parken vormen de schakelstukken tussen de stedelijke en landelijke gebieden (N.B. dit plan bouwt voort op dat van het Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk uit 1920) (Büscher, 1996). Met de aanleg van het 'Emscher Landschapspark' worden drie doelen nagestreefd, te weten (Bräckelmann, 1995):

- vergroting van recreatie- en vrijetijdsmogelijkheden door de realisatie van een groot, aaneengesloten gebied;
- behoud en uitbreiding van open ruimte door het verbinden van 'losse stukjes' groen en het wijzigen van plannen;
- bescherming en herstel van landschap en natuur door bodem- en watersanering en de aanleg van groen na sanering.

Voor het behalen van de doelstellingen van het deelthema 'Emscher Landschapspark', is gekozen voor kleinschalige projecten, die gezamenlijk de doelstellingen moeten bewerkstelligen. De volgende projecten worden bijvoorbeeld uitgevoerd (voor een complete lijst van de 25 projecten wordt naar bijlage 4 verwezen):

- ontwikkeling van een onafgebroken groene oost-westverbinding;
- bescherming kwetsbare natuur door benoeming als natuurreserveaat of recreatiegebied;
- reorganisatie van de landbouw tot een economische bedrijfstak die ecologisch verantwoord produceert;
- integratie van groene en open ruimte in nieuwe bedrijfsterreinen en woningen;
- voormalige vuilstortbergen worden van groen voorzien;
- bouw van een gezondheidscentrum en - park op veertig hectare bos -, open en braakliggende grond;
- er wordt een netwerk van voet- en fietspaden aangelegd voor de verbinding van landschapsdelen.

Natuur en recreatie spelen duidelijk een belangrijke rol bij dit deelthema. Toch is het belangrijk op te merken dat de bewoners van dit dichtbevolkte industriegebied hun directe omgeving minder nadelig vinden door de nabijheid van totaal verschillende regio's met een hoge recreatieve waarde en ongerepte natuur (Sauerland en Siegerland in het zuiden). Hier is 55 tot 65% van het oppervlak bedekt met bossen (Commission of the European Communities, 1993).

### 5.2.3 Tussenbalans van de praktijk

#### 5.2.3.1 Positieve effecten

Het is nog wat vroeg om de resultaten van de IBA te beoordelen. De eerste projecten zijn inmiddels net afgerond of van start gegaan. Er zijn nog geen statistische gegevens over het omzetten van verstedelijkt gebied in groen. Momenteel worden er zo'n zeventig projecten uitgevoerd, variërend van huizenbouw tot ecologische renaturalisatie van industrieterreinen. De projecten hebben vaak een uiteenlopend karakter (Van Dooren, 1996). Onafhankelijk van het succes van de IBA, is het project al ruimschoots bekend als 'laboratorium' voor de reconversie van oude industriegebieden (Vanreusel, 1995). In 1994 werd een eerste tussenbalans van de IBA opgemaakt en de strategie voor de stedenbouwkundige en ecologische reconstructie van Emscher regio verder ontwikkeld. In de vorm van een jaar durende expositie werden de tot dan toe behaalde resultaten gepresenteerd. Aan de hand van de gepresenteerde projecten kan in het algemeen vastgesteld worden dat de ambities van IBA Emscher Park hoog en veelzijdig zijn. Ganser, directeur van de IBA, noemde de volgende *visuele positieve resultaten* (Bräckelmann, 1995):

1. het vroegere gebrek aan industrie- en bedrijfsterreinen is verdwenen, na de aankoop, sanering en opwaardering van braakliggende industrieterreinen. Hierbij zijn bestaan-

- de historische waarden niet uitgewist, maar geïntegreerd bij de aanleg van bijvoorbeeld nieuwe recreatiemogelijkheden. Ook het streven naar architectonische en landschappelijke kwaliteit van de nieuwe installaties is een winstpunt;
2. er hebben zich veel nieuwe, innovatieve ondernemingen in de Emscher regio gevestigd met moderne, technische 'know-how'. Ook zijn er veel innovatieve ideeën tot stand gekomen, bijvoorbeeld op het gebied van ecologische bouwtechniek. Het ontstane netwerk van bedrijven met voornamelijk ecologisch verantwoorde productiemethoden draagt de innovaties uit. De Emscher regio is in de (internationale) belangstelling komen te staan, waardoor de waardering als vestigingsplaats omhoog is gegaan. Het slagen van de IBA is volledig afhankelijk van deze vrijwillige medewerking van investeerders. Het IBA-keurmerk is echter belangrijk gebleken, zelfs voor investeerders met winstoogmerk;
  3. door de IBA zijn op veel plaatsen nieuwe, goedkope en aantrekkelijke woonlocaties tot stand gebracht. Zo zijn (tot april 1995) zo'n 200.000 woningen in typische arbeiderswijken gerenoveerd en gemoderniseerd. Ook zijn er enkele nieuwe, ecologische woonwijken gerealiseerd.

Een veelgehoord *bestuurlijk/organisatorisch pluspunt* van de IBA is de organisatievorm van de IBA: decentrale verantwoordelijkheid van de projectdragers, coördinatie door het IBA-bureau en de gebundelde inzet van subsidies uit verschillende bronnen. Verschillende vormen van samenwerking zijn hierdoor noodzakelijk en mogelijk gebleken (Bräckelmann, 1995; Heidemij Advies, 1994):

- tussen de verschillende maatschappelijke groepen, de overheid, bedrijven en actiegroepen (planologen, milieuactivisten, economen, kunstenaars, enzovoort);
- tussen de drie betrokken 'Regierungsbezirke' (Arnsberg, Düsseldorf en Münster);
- tussen de vier verschillende overheidsniveaus (Federale staat, landsdeelstaat, Regierungsbezirke en gemeente).

De bij de planning betrokken mensen in de Emscher regio worden al vroeg in het planningsproces van de projecten geïntegreerd. Deze nieuwe vorm van participatie heeft al veel persoonlijke inspanning en menskracht teweeg kunnen brengen. Het publieke bewustzijn van de historische waarde van de omgeving is toegenomen. Ook is de beoogde integratie van verschillende projecten bevorderd door deze manier van samenwerking. Het is de bedoeling dat de projecten elkaar positief beïnvloeden en versterken. Bijna geen enkel project staat helemaal op zichzelf. Er is sprake van verweving van verschillende werkvelden zoals het beschikbaar maken van nieuwe woonruimte, werkgelegenheid, groen in de stad, sociale, culturele en ecologische kwaliteiten. Een ander pluspunt van de IBA is dat zowel bij de lange als de korte termijn planningprocessen, de doeleinden gericht zijn op een (realistisch) 'optimum' in plaats van op (vaak onmogelijke) 'maximale' resultaten. Uit deze pluspunten komt de grote interesse in de IBA voort: de kenmerkende totale 'innovatieve atmosfeer' is opzienbarend. Ook de regering van de deelstaat Noordrijn-Westfalen is tevreden met de tussenbalans.

De veranderingen die in korte tijd in het Emscher Park op gang zijn gebracht, lijken vooral toegeschreven te kunnen worden aan twee elementen. Enerzijds is dat de gedecentraliseerde aanpak rond de centrale thema's en concepten. Anderzijds heeft ook de verwerking van verschillende werkvelden (werkgelegenheid, monumentenzorg, landschapsplanning, huisvesting, uitbouw culturele voorzieningen, enzovoort) veel creatieve dynamiek veroorzaakt (Vanreusel, 1995). Veel projecten zouden ook zonder de IBA zijn uitgevoerd, maar zijn door de IBA in een stroomversnelling geraakt. Tevens is de IBA erin geslaagd door intensieve onderhandelingen investeerders zo ver te krijgen dat ze de architectonische, sociale en milieukwaliteitsnormen in acht nemen. Zonder IBA was dit waarschijnlijk niet gebeurd. Dit toont de afhankelijkheid van het slagen van de IBA van de vrijwillige medewerking van investeerders. Het hele IBA-project bevat een grote hoeveelheid aan innovatieve elementen, die kunnen dienen als voorbeeld voor vergelijkbare dichtbevolkte gebieden met een industriële geschiedenis. Al op diverse plaatsen in het buitenland worden de ideeën van de IBA overgenomen. Zeker het deelthema 'Emscher Landschapspark' heeft veel respons gekregen uit andere dichtbevolkte gebieden waar men zich bezighoudt met open ruimte binnen de steden voor meer groen en recreatie. Onder andere Milaan, Madrid, Frankfurt en Wenen worden in dit verband genoemd. Het feit dat het deelthema 'Emscher Landschapspark' van een aantal buitenlandse steden aandacht krijgt, wijst op een positief resultaat (Bräckelmann, 1995).

Een belangrijk zwak punt van het Roergebied is het gebrek aan open ruimte, landelijke en stedelijke kwaliteiten, verbonden met een grote druk op de omgeving. Dit komt door de snelle en grotendeels ongestuurde industrialisatie. De kwaliteit van stad en landschap wordt in de toekomst een beslissende randvoorwaarde voor ontwikkeling van een regio. Zonder ecologische ombouw van het oude industriegebied zal een economische ontwikkeling niet lukken. Het feit dat dit besef doordringt in het bedrijfsleven is een belangrijk punt en zorgt voor het beoogde ruimtelijke effect: aantrekkelijke, groene bedrijfslocaties.

#### 5.2.3.2 Negatieve reacties

Over het algemeen zijn er positieve reacties te horen over de resultaten van de IBA-Emscher Park. Maar de *negatieve reacties* zijn ook de moeite van het overdenken waard (Bräckelmann, 1995):

- de projecten vergen aanzienlijke investeringen. De realisatie van de natte strategie bijvoorbeeld, kost 10 miljard mark;
- er is inmiddels gebleken dat de in 5.2.2.1 behandelde strategieën geen totaalplan vormen voor de Emscher regio. In Oberhausen bijvoorbeeld: op het grote industrie-terrein tussen de drie kernen van Oberhausen, dat geen deel uitmaakt van de IBA, bouwt een projectontwikkelaar een complete 'edge-city'. Hierdoor worden in de toekomst de initiatieven van IBA met betrekking tot economische en sociale vernieuwing overschaduwd. Ook het IBA-bedrijfspark 'Umweltschutz' valt in het niet bij dit megacomplex. Toch moet het initiatief, volgens de IBA, niet als overbodig ge-

- zien worden, maar als voorbeeld dat er meer alternatieven zijn voor het traditionele industrielandchap dan bijvoorbeeld een shoppingmall;
- de kritiek richt zich ook op de bedrijvigheid, die tot nu toe nauwelijks in de IBA-projecten heeft geïnvesteerd. De overheidssubsidies (drie miljard voor 91 projecten, wordt sowieso als te weinig beschouwd) bieden wel een grondslag, maar zullen niet eindeloos worden voortgezet. De particuliere economische sector wordt dringend gevraagd in de toekomst de bedrijven- en dienstenparken financieel te steunen;
  - de selectie van de projecten stemt vaak niet overeen met de publieke mening, die zelf soms aan andere projecten de voorkeur gegeven zou hebben. De popularisatie van het 'Emscher Landsschaftspark', zodat het een project van de burgers wordt, is de komende jaren dan een belangrijke opgave voor de IBA. Dat betekent meer beroep doen op de burgers voor praktische medewerking bij de inrichting en onderhoud van het park;
  - conflicten tussen de ontwikkeling van open ruimte enerzijds en economische ontwikkeling anderzijds, niet worden opgelost. Deze tekortkoming laat de structurele zwakte zien dat elk op consensus gebaseerd planningssysteem heeft;
  - de integratie van landbouw en ecologische en sociale kwaliteiten is tot nu toe nog steeds in het beginstadium van ideeën. Het is nog steeds niet gelukt deze ideeën om te zetten in bruikbare planningsconcepten (Reiß-Schmidt, 1994);
  - grote delen van het landschap zijn dermate versplinterd en getekend door het industriële verleden, dat een volledige metamorfose tot een aantrekkelijk parklandschap nog zeer moeilijk lijkt. Een probleem is dat veel ruimte in bezit is van mijnmaatschappijen. Deze willen de grond liever niet verkopen, omdat zij verantwoordelijk zijn voor later optredende schade (verzakking!) aan bedrijven en gebouwen;
  - Bachmann (1994) vraagt zich in het vakblad Baumeister af of de IBA niet een middel is van gemeenten die in hetzelfde schuitje zaten om onder het motto van bewonersbelangen de economie te versterken en aantrekkelijk te maken voor buitenlandse investeerders. Ook spreekt hij de gedachte uit dat de gemeenten uit economische belangen door middel van de IBA aan de 'ecologische rage' mee te doen;
  - het management van de Emscher regio wordt in de toekomst zeer complex, als de IBA afgelopen is. Hoe dan de economische, ecologische, ruimtelijke en sociale doeleinden behaald zouden moeten worden om te voorkomen dat de Emscher regio niet weer een lappendeken van functies wordt, is een moeilijke opgave. Er wordt gehoopt dat de gerealiseerde projecten dermate zinnige en zichtbare resultaten opleveren, dat de verschillende doeleinden ook in de toekomst overeind blijven (Reiß-Schmidt, 1994).

### 5.3 Plaatsing in typologie

In deze paragraaf zullen de drie aspecten van de typologie van groenstrategieën uit paragraaf 2.3 (doel, beoogd ruimtelijk effect en neveneffect) voor de ruimtelijke ordening in de Emscher regio behandeld worden. Uit de voorgaande paragrafen zal geconcludeerd worden

of de groenstrategie die door de IBA in de Emscher regio tot nu toe gevolgd is, tot één van de opties uit de typologie behoort.

### 5.3.1 Doel

Het *hoofddoel* van de IBA is de herinrichting van de Emscher regio om nieuwe economische ontwikkeling te genereren. De vier strategieën en de bijbehorende zes deelthema's die gebruikt worden om dit doel te bereiken, hebben elk hun eigen doelstellingen. Er is een verschuiving opgetreden in de strategieën: van overheidsinitiatieven in de jaren tachtig naar lokale strategieën in de jaren negentig, gericht op het aantrekken van moderne industrie. Ruimtelijke ordening heeft bij dit herstructureringsproces een rol gespeeld. Voor dit onderzoek is de groene strategie met de deelthema's 'landschap' en 'werken in het groen' het meest van toepassing. De groene strategie heeft als doel de ontwikkeling van de regionale groenstructuur voor vergroting van recreatiemogelijkheden en de ontwikkeling van aantrekkelijke bedrijfslocaties. Het deelthema 'landschap' heeft als doel het vergroten van de recreatiemogelijkheden, behoud en uitbreiding van open ruimte en bescherming en herstel van het landschap. Het deelthema 'werken in het park' heeft als doel de ontwikkeling van aantrekkelijke bedrijfslocaties van een wetenschappelijk en landschappelijk verantwoord ontwerp.

### 5.3.2 Beoogd ruimtelijk effect

Het *beoogde ruimtelijke effect* van de IBA-Emscher Park is op een ecologisch en sociaal verantwoorde manier (nieuwe) economische activiteiten aantrekken en huisvesten. Het beoogde ruimtelijke effect is dat oude, verlaten bedrijfsgebouwen hergebruikt gaan worden en een nieuwe bestemming krijgen, bijvoorbeeld als bedrijfsgebouw, monument of recreatie-attribuut. Een ander beoogd ruimtelijk effect is de ontwikkeling van een aaneengesloten, groen lint ter bevordering van recreatie en natuur. Ook de realisatie van ecologische, 'groene' woonwijken behoort tot het beoogd ruimtelijk effect. 'Park' in Emscher Park heeft dan ook drie betekenissen: een park om te werken, wonen en te recreëren. Uiteindelijk moet na het afronden van de IBA de volgende functieverdeling over het oppervlak gerealiseerd zijn:

- 43,1% voor groene ruimte;
- 11,3% voor bedrijvigheid;
- 3,3% voor wateroppervlakten;
- 8,1% voor braaklegging;
- 34,2% overig (waaronder wonen).

Dit betekent dat er voornamelijk braakliggende grond moet worden omgezet in groene ruimte. Onder braakliggende terreinen vallen de grote verlaten mijncomplexen en aanverwante industrieën (Der Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, 1991). Momenteel kan er nog niet veel gezegd worden over de ef-

fectiviteit van deze groenstrategie met betrekking tot het omzetten van stedelijk in groen gebied.

### 5.3.3 Ruimtelijke neveneffecten

De bovengenoemde resultaten lijken voornamelijk betrekking te hebben op economische ontwikkeling. Nu is economische ontwikkeling ook het hoofddoel, maar wel via de zes strategieën, waaronder de groene strategie. Er wordt in de verschillende evaluatierapporten meestal over economische successen gesproken, nauwelijks over goede resultaten van groenontwikkeling (de periode dat de IBA nu loopt is ook nog wat te kort om te kunnen spreken over het resultaat van groenontwikkeling. Maar de plannen bevatten een toename van groen). De uitspraken van Bachman zijn dus niet helemaal ongegrond. De nadruk van de projecten ligt op het economische vlak, waardoor het ecologische vlak enigszins op de achtergrond is gekomen. Een ruimtelijk neveneffect van de groenstrategie die in het Emscher Park gevolgd wordt, is dat de bevolking dichter bij huis in de eigen regio gaat recreëren. Hierdoor kan een vermindering van het weekendverkeer naar het zuiden plaatsvinden. Door het nieuwe imago van de regio dat opgebouwd wordt, zal nieuwe (zware) industrie zich niet in de Emscher regio vestigen, maar voor andere regio's kiezen. Dit heeft een positief effect op het lokale en regionale groen (van landelijk gebied kan in dit gebied eigenlijk niet meer gesproken worden). Er is inmiddels een verschuiving van industriële activiteiten waar te nemen naar de gunstiger gelegen 'Rhein-Schiene'. Dit is een noord-zuid-as van Wessel tot Keulen langs de Rijn. Er treedt dus ook een ruimtelijke verplaatsing op van de problemen.

### 5.3.4 Type groenstrategie

Bij het plaatsen van de groenstrategie van het Emscher Park in de typologie van hoofdstuk twee, valt op dat de typologie uitgaat van een open ruimte die op verschillende manieren ingevuld kan worden. Dit kan volgens de typologie gebeuren door het gebied bijvoorbeeld helemaal open te houden en aan te wenden voor natuur en recreatie. Een ander voorbeeld was de open ruimte te laten verstedelijken. Duidelijk was wel dat alle opties uitgingen van een open ruimte. Dit levert in het geval van het Emscher Park problemen op bij de plaatsing in de typologie. In het Emscher Park is het uitgangspunt juist de reeds bebouwde omgeving. Soms werd de fysieke ruimtelijke structuur omgezet in 'groen' of werd er groen in verweven.

Zeker is wel dat het beleid in het Emscher Park een integrale benadering is. Ook is duidelijk dat er rode functies verweven zijn met een groenstructuur. Maar eigenlijk gebeurt er in het Emscher Park het omgekeerde van wat er in de typologie beschreven staat bij de optie verweven. Volgens de typologie worden rode functies verweven in het bestaande gebied. Het bestaan van het landelijk gebied is daarbij het uitgangspunt. In het Emscher Park wordt er juist groen verweven in de bestaande fysieke ruimtelijke infrastructuur. Het verstedelijkte landelijke gebied is het uitgangspunt. Omdat de typologie uitgaat van een 'open' landelijk gebied en de verschillende vormen op een rij zet van hoe daarmee omgegaan kan



worden in relatie tot verstedelijking, past de case van het Emscher Park niet in de typologie.

## 6. Green Belts

*In dit hoofdstuk komt de groenstrategie van de zogenaamde Green Belts aan de orde, letterlijk 'groene gordels'. Deze Britse groenstrategie is onder andere toegepast in de Midlands en Noordwest-Engeland. De polycentrische vorm van verstedelijking in deze regio en*



*Figuur 6.1*

Bron: Herington (1990).

*de overeenkomst met de Randstad wat betreft oppervlak en bevolkingsgrootte, maakt deze regio tot een goed voorbeeld om het Green Belts-concept toe te lichten. Het landelijk gebied dat in het midden ligt van de steden Birmingham, Sheffield, Leeds en Manchester, wordt voor een deel beschermd door de benoeming tot Green Belt. In de Green Belts geldt een restrictief ruimtelijke-orderingsbeleid. In dit hoofdstuk zullen de effectiviteit van het Green Belts-beleid en de ruimtelijke effecten van dit beleid aan de hand van de bevolkingsgroei en ontwikkeling van het bebouwde oppervlak in en buiten de Green Belts, worden onderzocht.*

## 6.1 Inleiding

Groot-Brittannië behoort tot de meest verstedelijkte landen van de wereld. Van de 58 miljoen Britten wonen er ongeveer 90% in stedelijke gebieden. De bevolkingsdichtheid van het gehele land ligt op 228 inwoners per km<sup>2</sup>. Toch is men er in Groot-Brittannië in het algemeen in geslaagd een grote urbanisatie te voorkomen (European Commission, 1994). Het landelijke karakter van de landelijke gebieden is redelijk behouden gebleven door de concentratie van de bevolking in 'conurbations'. Dit zijn grote woonkernen met een hoge bevolkingsdichtheid. Door deze concentratie van de bevolking in woonkernen woont een derde van de Britten op minder dan 1/30 van het landoppervlak. Engeland en in het bijzonder de Midlands, waar het gebied van onderzoek onder andere in ligt, is het dichtstbevolkte landsdeel met 355 inwoners per km<sup>2</sup>. Hier bevinden zich ook de meeste industriegebieden en steden. De conurbations West-Midlands en West-Yorkshire vormen eigenlijk één grote stedelijke gordel. De steden Birmingham, Sheffield en Leeds fungeren er als centra. Andere grote steden in dit gebied zoals Nottingham, Bradford, Leicester en Derby, behoren tot de belangrijkste industriesteden van het land (European Commission, 1994). Vooral grote ondernemingen van de auto-industrie en hieraan gerelateerde ondernemingen zijn goed in dit gebied vertegenwoordigd. De landelijke gebieden om de steden heen, hebben een zogenaamde Green Belt-status (zie voorblad van dit hoofdstuk).

### 6.1.1 Economische ontwikkelingen

De Industriële Revolutie (18de en 19de eeuw), die in Groot-Brittannië eerder dan in andere delen van de wereld begon, heeft een belangrijke rol gespeeld bij de verstedelijking. Door de aanwezigheid van natuurlijke hulpbronnen voor de industrie, ontstonden er tijdens de Industriële Revolutie grote stedelijke concentraties in bepaalde gebieden. Hierdoor werd een groot verstedelijkingsproces in gang gezet. Er trad een verschuiving op van werkgelegenheid in landelijke gebieden naar de fabrieken in de grote steden. In de buurt van nieuwe fabrieken ontwikkelden zich enorme bevolkingsconcentraties. Eerst was er sprake van afzonderlijke steden, maar in de loop van de tijd zijn de naburige centra opgeslokt en werden agglomeraties gevormd. Zo zijn enorme stedelijke zones ontstaan, die vaak alleen nog maar op bestuurlijk vlak zijn te onderscheiden. Grote delen van het landelijk gebied veranderden drastisch van uiterlijk (European Commission, 1994). Na de Tweede Wereldoorlog bleef de expansie van grote steden voortduren door een periode van economische groei. Evenals in andere West-Europese landen zette begin jaren zestig een suburbanisatiegolf in. De bevolkingsontwikkeling van de grote steden laat vanaf de jaren zestig dan ook een afname zien. Deze suburbanisatiegolf heeft dezelfde karakteristieken als die in de Randstad en de Vlaamse Ruit. De opkomst van de auto heeft een belangrijke rol gespeeld bij de suburbanisatie. Er was sprake van een selectieve migratie: het waren vooral de beter betaalden die de steden verlieten. De voorsteden raakten in verval. Ook bedrijven zochten het landelijk gebied op. De tertiaire bedrijvigheid, die in deze periode sterk opkomt, vestigde zich in toenemende mate in de groene voorsteden (op 'greenfield sites') en later ook verder weg.

Deze suburbanisatie-ontwikkeling ging gepaard met een afname van de werkgelegenheid in de traditionele industrieën. Sinds het begin van de jaren tachtig is het aantal banen in de tertiaire sector groter dan in de secundaire sector (Van de Klundert et al. (red.), 1994). Momenteel komt de verdeling van de werkgelegenheid over de primaire, secundaire en tertiaire sector ongeveer overeen met die in Nederland: 3% in de primaire sector, 37% in de secundaire sector en 60% in de tertiaire sector.

## 6.2 Ruimtelijke Ordening

### 6.2.1 Beleid

De wettelijke basis van het Britse ruimtelijke ordeningssysteem is na de Tweede Wereldoorlog nauwelijks veranderd. Wel is de invalshoek van de nationale overheid gewijzigd. Vlak na de Tweede Wereldoorlog werd er een *pro-actief* beleid gevoerd. Dat wil zeggen dat het grootste deel van de ruimtelijke ordening gebeurde op initiatief van lokale overheden, ministeriële departementen of genationaliseerde industrieën. Dit is het tegenovergestelde van de hedendaagse *reactieve* planning, inspelend op acties die uitgaan van de particuliere sector. Sinds de regering Thatcher voert de Britse overheid een marktgericht ruimtelijk beleid, uit angst dat economische groei wordt tegengehouden. Dit heeft vooral in de periode 1985-1990 commerciële ontwikkelingen en speculatie tot gevolg gehad. Het resultaat hiervan was een overaanbod van kantoren en bedrijfsterreinen. De aanleg van infrastructuur verliep ongecontroleerd en het openbaar vervoer was inadequaet en ongecoördineerd. Omdat onroerendgoedontwikkeling voor een deel door de private sector wordt, heeft de economische recessie geresulteerd in een afname van de ontwikkeling van bebouwing. Een voordeel van de recessie was een daling van de commerciële huur- en huizenprijzen (Holden, 1995). Bij het huidige beleid liggen de prioriteiten op het vlak van de economische ontwikkeling, een stedelijke opleving door de onroerendgoedsector en de bevordering van duurzame ontwikkeling. Dit gebeurt tegen de achtergrond van een striktere controle op de overheidsuitgaven en privatisering van de dienstverlening en infrastructuur. Andere prioriteiten hebben betrekking op de ruimtelijke gevolgen van het teveel aan landbouwgrond en op de concentratie van de groei van de bevolking en de economie in de steden die fungeren als handelscentrum (European Commission, 1994).

De ruimtelijke ordening is gebaseerd op een drietal nationale wetten: de New Towns Act (1946), de Town and Country Planning Act (1947) en de National Parks and Access to the Countryside Act (1949). Deze worden aangevuld door een speciale wetgeving inzake tal van specifieke domeinen, zoals het behoud en bescherming van milieu. Het Britse systeem bevat relatief weinig nationale en/of regionale bepalingen, hoewel de centrale regering nog steeds een aanzienlijke invloed en controlebevoegdheid heeft (Europese Commissie, 1995). De uitvoeringsbevoegdheden op het gebied van de ruimtelijke ordening zijn verdeeld over de counties en districts. Een county bestaat uit meerdere districts (zie figuur 1.2). De counties stellen structuurplannen op, op basis van (nationale) 'Planning Policy Guidances'. De structuurplannen van de counties moeten goedgekeurd worden door de na-

tionale overheid. Op basis van de structuurplannen worden de districtsplannen vastgesteld. De lokale autoriteiten hebben de verantwoordelijkheid voor het aanwenden van grond voor woningbouw, nieuwe bedrijfs- of industrieterreinen of andere vormen van ruimtegebruik (Adams en May, 1990). De districten hebben ten opzichte van andere Europese landen relatief veel speelruimte bij de invulling van het districtsplan. Britse structuurplannen zijn namelijk niet bindend en bouwvergunningen worden verleend in het kader van controle-middelen inzake ruimtelijke ordening. Op deze manier kan er door de districtsplannen flexibeler gereageerd worden op specifieke situaties, omdat het recht op ordening niet automatisch in het county-plan is vastgesteld.

#### 6.2.1.1 Green Belts

Met de ruimtelijke ordening in landelijke gebieden is men in Groot-Brittannië al geruime tijd bezig. Aan het einde van de vorige eeuw had de nationale overheid al aandacht voor de bescherming van landelijk gebied. Het 'garden city scheme' van Ebenezer Howard uit 1890 bestond uit een groene gordel om tuinsteden heen, met als doel ongecontroleerde verstedelijking tegen te houden. Dit schema vormt het basisidee van de zogenaamde Green Belts: een naoorlogs planologisch succes in Groot-Brittannië (Toft, 1995). Door de stedelijke expansie als gevolg van de Industriële Revolutie en de periode van economische groei daarna, die ten koste is gegaan van het landelijk gebied, heeft de Britse regering zich vanaf de jaren veertig actief ingezet voor een beleid ter beperking van de ruimtelijke spreiding van steden. Door middel van maatregelen moesten de natuurlijke ruimten beschermd worden en moest natuurlijk of historisch erfgoed in stand gehouden worden. In 1947 werd het concept aangenomen door het Ministry of Town and Country Planning in de al genoemde Town and Country Planning Act. Green Belts kunnen worden gedefinieerd als (Scargill en Scargill, 1994):

*Permanente groene bufferzones met een lage bevolkingsdichtheid, tussen en om agglomeraties heen waar bebouwing niet of nauwelijks is toegestaan.*

Het doel van van Green Belts was een halt toegeroepen aan ongecontroleerde stedelijke uitbreiding en voorkomen dat steden geleidelijk aan elkaar groeien. Green Belts waren tevens bedoeld als landbouw- en recreatiegebied en voorzagen in het contact tussen stad en platteland (Ministry of Housing and Local Government, 1964). De eerste Green Belt-schema's zijn geënt op Londen, maar inmiddels zijn op diverse plaatsen in Groot-Brittannië Green Belts aangewezen (zie voorblad hoofdstuk 6). In Engeland en Wales is meer dan 15.540 km<sup>2</sup> aangewezen als Green Belt (Thomas in: Robinson, 1990). Dit is ongeveer 14% van het landoppervlak van Engeland en Wales. Green Belts beschermen het landelijke gebied niet in z'n geheel. Het grootste deel van het beschermde Britse landelijke gebied is 'Area of Special Landscape', 'Area of Outstanding Natural Beauty' of 'National Park' (Toft, 1995). Op lokale plannen worden Green Belts vaak met groen aangegeven, op dezelfde manier als woongebieden met bruin worden aangegeven of industriegebieden met paars. Hierdoor zou geredeneerd kunnen worden dat Green Belts een vorm van landgebruik zijn. Dat is niet het geval. Het is een benoeming die de ontwikkeling aan banden legt. De bouw-

restricties in een Green Belt lijken enigszins op die in gewone landelijke gebieden. Het verschil is dat het in gewone landelijke gebieden soms nodig is om plaatsen aan te wijzen voor bebouwing die veel oppervlakte innemen.

Over het algemeen bestaan de Green Belts voor het grootste deel uit landbouwgrond en zijn grootschalige ontwikkelingen verboden. Er zal alleen een bouwvergunning afgegeven worden voor bebouwing die verbonden is met (Toft, 1995):

- land- en bosbouw;
- essentiële faciliteiten voor sport, recreatie, begraafplaatsen en andere bestemmingen die niet afdoen aan de Green Belt. In deze context worden ook 'Park & Ride'-locaties genoemd, bedoeld voor forensen en mensen van buiten de stad, die gaan winkelen in de stad. Op deze locaties kan men overstappen van de auto op het stedelijke openbaar vervoer, zodat het verkeer in de binnenstad ontlast wordt. Dergelijke locaties in een Green Belt zijn alleen bespreekbaar als er geen andere mogelijkheid is (Elson, 1994).
- gelimiteerde uitbreiding, verbouwing of vervanging van de bestaande nederzettingen;
- in bepaalde gevallen beperkte opvulling in bepaalde dorpen;
- in bepaalde omstandigheden ten behoeve van de werkgelegenheid beperkte uitbreiding en opvulling van bestaande economische activiteiten, die dateren van voor de benoeming van het betreffende gebied als Green Belt.

De doeleinden van Green Belts zijn in de loop van de jaren enigszins veranderd om de stedelijke vernieuwing bij te staan. Met de stedelijke vernieuwing wordt bedoeld het opnieuw gebruiken van braakliggende grond (Elson, 1994). In de Planning Policy Guiding Note (PPG) van het Department of the Environment uit 1988, wordt aangestuurd op de Green Belt in de rol van een toegankelijker landelijk gebied voor sport en recreatie. In vergelijking met het eerste concept van Green Belts wordt er meer aandacht besteed aan de invulling van de Green Belt. In dezelfde PPG-note worden de volgende doeleinden genoemd voor Green Belts (Scargill en Scargill, 1994):

1. beheersing van verdere spreiding van verstedelijking;
2. bescherming van omliggende landelijke gebieden tegen verdere inlijving door steden;
3. voorkoming van het aaneengroeien van steden die naast elkaar liggen, waardoor het tussenliggende landelijke gebied dichtgroeit;
4. behoud van de specifieke karakters van historische steden;
5. bijdrage aan stedelijke vernieuwing.

De grenzen van de Green Belts zijn een belangrijk aspect van Green Belts. De grenzen hebben namelijk invloed op de nieuwbouwontwikkeling. De breedte van de Green Belt speelt een belangrijke rol bij de richting die de groei van een stad aanneemt. Is de Green Belt te smal, dan zal nieuwbouw zich over de Green Belt heen voortzetten en het beschouwen als niet meer dan een onderbreking in de bebouwing. Als de Green Belt te breed is, zullen alternatieve locaties misschien niet aantrekkelijk genoeg zijn (te ver weg), zodat de druk op de Green Belt toeneemt. De buitengrens van de Green Belt kan het beste gelijkgesteld worden aan duidelijk herkenbare topografische kenmerken, zoals een rivier of een grote weg. Deze grens zal makkelijker door het publiek erkend worden dan een grens op een kaart. Ook moet er rekening gehouden worden met het particulier grondbezit in de

Green Belt. Het vaststellen van de grenzen is sterk afhankelijk van de belangen van degene die de grenzen vaststelt. De ontwikkeling van nieuwbouw weerspiegelt dus niet alleen de bevolkingsgroei, maar ook de manier waarop de grondmarkt is georganiseerd. Daarom is een belangrijk bestuurlijk aspect van de Green Belts wie op welke manier de grenzen van de Green Belt vaststelt. Gemeenten zijn bij het vaststellen van de grenzen vaak soepel (Elson, 1994).

## 6.2.2 Praktijk

Naar de beoordeling van het functioneren van Green Belts is nog niet veel onderzoek gedaan (Elson, 1994). Over het algemeen wordt het concept van de Green Belts als planningsinstrument tamelijk hoog gewaardeerd. Om een juist oordeel over het functioneren van het Green Belts-concept te vellen, zullen twee soorten ontwikkelingen over een aantal decennia beschouwd moeten worden: de bevolkingsontwikkeling en de ontwikkeling van het bebouwde oppervlak. Door het vergelijken van deze ontwikkelingen in 'gewoon' landelijk gebied en landelijk gebied met een Green Belt-status, kan een uitspraak gedaan worden over de effectiviteit van Green Belts. De Green Belts die bij dit onderzoek als voorbeeld dienen, liggen over vier landsdelen en elf counties verspreid (zie ook voorblad hoofdstuk 6):

- Yorkshire & Humberside  
counties: South en West Yorkshire;
- East-Midlands  
counties: Derbyshire, Nottinghamshire, Leicestershire;
- West-Midlands  
counties: Staffordshire, West-Midlands;
- North-West  
counties: Cheshire, Greater Manchester, Lancashire, Merseyside.

### 6.2.2.1 Demografische ontwikkelingen

De omvang van de Britse bevolking is in de periode 1961-1991 niet opzienbarend veranderd. In de jaren zeventig groeide de bevolking licht met 0,7 (Department of the Environment, 1994). In de jaren tachtig nam de bevolkingsgroei verder af tot minder dan 0,2%. De bevolkingsgroei van de betreffende counties is in de jaren zeventig, net als de nationale bevolkingsgroei, groter dan in de jaren tachtig. Afwijkend van de nationale bevolkingsgroei hebben de betrokken counties, op een enkeling na, over de gehele periode 1971-1991 een wat sterkere groei van de bevolking doorgemaakt (zie tabel 6.1).

In de ruimtelijke verdeling van de bevolking over de counties zijn de afgelopen decennia meer veranderingen opgetreden. Deze veranderingen zijn belangrijk om te zien of de bevolkingsgroei van de counties heeft plaatsgevonden in bestaande (stedelijke) kernen of in het landelijk gebied. Evenals in de andere Westeuropese landen, is de Britse bevolking in de jaren zestig en zeventig gaan suburbaniseren. In veel kleine en middelgrote steden (van 5.000 tot 100.000 inwoners) is het bevolkingsaantal gegroeid. Het bevolkings-

aantal van de grote steden in de Midlands en het Noordwesten is in dezelfde periode sterk afgenomen (zie tabel 6.2; N.B. Greater London is ter vergelijking ook in de tabel opgenomen). Evenals in het geval van de Vlaamse Ruit wordt er van 'counterurbanisation' gesproken (Lewis in: Huigen et al. (red.), 1992). De bevolking trok in grote getallen naar het landelijk gebied. Eerst beperkte de uittocht zich tot de kleine kernen in de nabijheid van de grote steden, maar later verspreidde de bevolking zich verder over de rurale gebieden. Dit suburbanisatieproces wordt nog eens duidelijk in bijlage 5. De bevolkingsontwikkeling van Engeland en Wales is uitgesplitst naar type gebied. Er blijkt dat het inwoneraantal in de verschillende soorten kleine (landelijke) kernen gegroeid is en in stedelijke agglomeraties gedaald. Uit tabel 6.1 en 6.2 bleek al dat de bevolking van de meeste counties van onderzoek gegroeid is en dat de steden in de betreffende counties een daling van de bevolking laten zien. Hieruit blijkt dat het bevolkingsaantal in de landelijke gebieden van de counties is gestegen.

*Tabel 6.1 Bevolkingsaantal (x1.000) per county 1961-1995*

	1961	1971	1981	1991	1995	Ontwikkeling (%) 1961-1995
South Yorkshire	1.298	1.331	1.317	1.302	1.304	0,5
West Yorkshire	2.002	2.089	2.067	2.084	2.106	5,4
Derbyshire	847	889	914	943	958	13,1
Nottinghamshire	902	978	994	1.020	1.032	14,4
Staffordshire	849	968	1.019	1.049	1.056	24,4
West Midlands	2.724	2.811	2.673	2.629	2.637	-3,3
Cheshire	730	870	932	966	978	33,9
Greater Manchester	2.710	2.750	2.619	2.570	2.578	-4,9
Lancashire	1.256	1.352	1.385	1.410	1.426	13,5
Merseyside	1.711	1.662	1.522	1.449	1.427	-16,6

Bron: Johnston en Gardiner (red.), 1992.



Tabel 6.2 Bevolkingsontwikkeling (x 1.000) grote steden 1961-1991

	1961	1971	1981	1991	Ontwikkeling (%) 1961-1995
Birmingham	1.183	1.098	1.007	935	-21,0
Liverpool	746	610	510	448	-39,9
Leeds	713	739	705	674	-5,5
Manchester	662	544	449	407	-38,5
Sheffield	585	573	537	500	-14,5
Coventry	318	337	314	293	-7,9
Greater London	7.993	7.453	6.696	6.378	-20,2

Bron: Johnston en Gardiner (red.), 1992.

#### 6.2.2.2 Ontwikkeling bebouwd gebied

In de vorige paragraaf werd duidelijk dat het bevolkingsaantal van het landelijk gebied van de counties is gegroeid. Voor het bepalen van het succes van het Green Belts-beleid is het interessant om vast te stellen of deze groei heeft plaats gevonden in het landelijke gebied met of zonder Green Belt-status. Daarom zal deze paragraaf gewijd worden aan de ontwikkeling van het oppervlak bebouwd gebied. De informatie over veranderingen van stedelijk grondgebruik (en met name een onderverdeling naar verschillende functies) is in Groot-Brittannië beperkt. Parry (in: Johnston en Gardiner (red.), 1992) noemt hiervoor als reden de complexiteit, die veroorzaakt wordt door het aantal concurrerende functies. Een ander probleem bij de informatie over landgebruik is dat counties pas in 1975 werd verzocht veranderingen in stedelijk grondgebruik te registreren. Tot 1975 was er geen systeem waarmee accuraat gegevens konden worden bijgehouden. Vanaf halverwege de jaren tachtig houdt het Department of the Environment zich bezig met projecten om veranderingen in het grondgebruik te meten, maar veel gegevens blijken incompleet of van twijfelachtige betrouwbaarheid. De statistische gegevens die in deze paragraaf genoemd worden, zijn afkomstig van het Department of the Environment. De counties bleken statistische gegevens over veranderingen niet te bezitten en verwezen door naar het Department of the Environment. De in deze paragraaf genoemde percentages betreffen de samengevoegde gegevens van de steden of Green Belts uit het onderzoeksgebied in de periode 1969-1988. Ook wordt, zover mogelijk, onderscheid gemaakt naar functie, die nieuw bebouwd oppervlak heeft.

In totaal is in de vier landsdelen waarin de counties van onderzoek liggen, het oppervlak verstedelijkt gebied toegenomen met gemiddeld 15%. In de meeste stedelijke gebieden is het oppervlak voor bedrijvigheid afgenomen. De interesse van bedrijven (voornamelijk tertiaire) verplaatst zich meer en meer naar 'greenfield sites'. Dit is te zien aan de toename van economische ontwikkeling op dit soort locaties. Slechts 9% van nieuwbouw voor economische activiteiten heeft plaats gevonden in de stadskernen. In vergelijking met Green Belts is er in landelijke gebieden zonder Green Belt-status twee keer zo veel grond bebouwd voor economische activiteiten. In de periode 1969-1988 is 8% van het totale

Green Belt-oppervlak bebouwd. In het landelijk gebied zonder Green Belt-status was dit 17%. Dit geeft aan dat het Green Belt-beleid werkt.

Van het totaal aantal nieuw gebouwde woningen in de periode 1971 tot 1991, staat 9% in de Green Belts. Hierbij moet opgemerkt worden dat sommige delen van de Green Belt nog niet waren erkend als Green Belt of dat de grenzen nog niet vast stonden. De helft van de woningen die in Green Belts zijn gebouwd bevindt zich op reeds bebouwde grond en een derde op voormalige agrarische grond. Deze trend van hergebruik geldt niet alleen voor de Green Belts: circa helft van alle woningbouw heeft plaatsgevonden op grond die al in stedelijk gebruik was en relatief weinig op 'greenfield sites' ( $< 1/3$ ). Deze percentages variëren van regio tot regio. In het Noordwesten werd 38% van de nieuwbouwwoningen gebouwd op stedelijke grond en 33% op agrarische grond. In de East-Midlands werd 65% van de nieuwbouwwoningen op stedelijke grond gebouwd. Het hergebruik van stedelijke grond (de afbraak van verpauperde wijken en verdichting van nieuwbouw) heeft er voor gezorgd dat de groei van het oppervlak voor woningbouw aanzienlijk is getemperd. Ook in de West-Midlands, Merseyside, West-Yorkshire, Greater Manchester, Cheshire en Humberside heeft dit proces plaatsgevonden. In tabel 6.3 zijn de genoemde percentages samengevat.

*Tabel 6.3 Nieuw bebouwd oppervlak (%) in Green Belts en overig landelijk gebied 1969-1988*

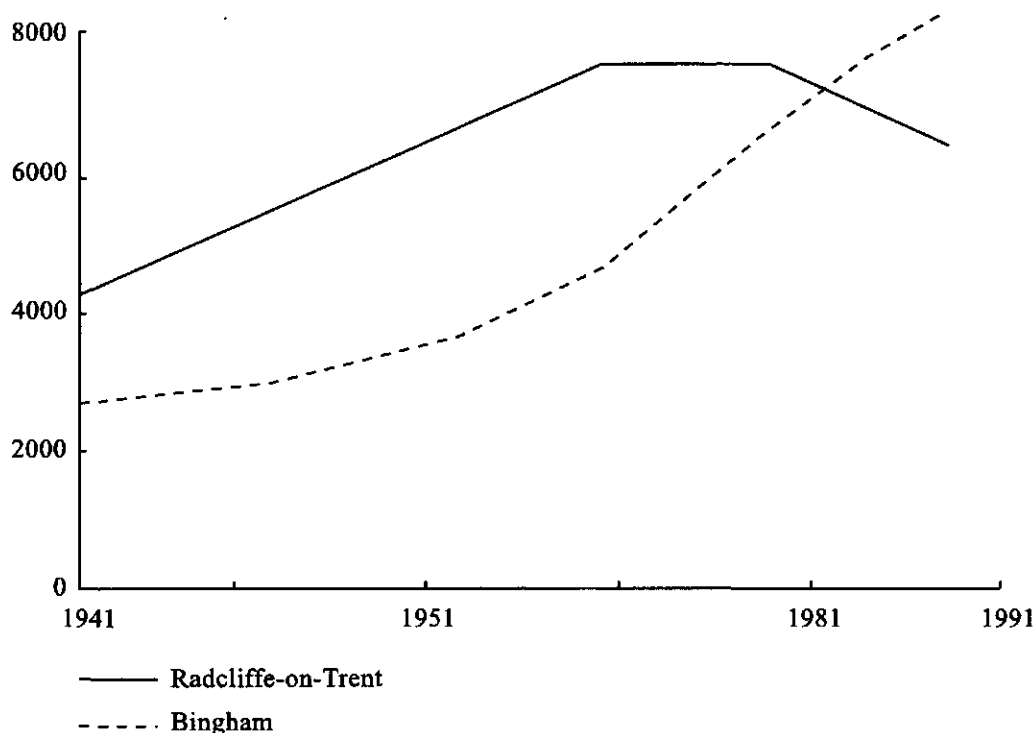
	Green Belts	Overig landelijk gebied
% bebouwd oppervlak	+ 8	+ 17
Verhouding bebouwing op open grond/hergebruik	5:3	4:1
Functieverdeling nieuwbouw over:		
- wonen	58	68
- economische activiteiten	32	24
- recreatie	9	6
- overig	1	2

Bron: Department of the Environment, 1994.

Een voorbeeld van de ruimtelijke uitwerking van Green Belts op lokaal niveau, komt van Burston (1994). Burston heeft onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de bevolking en ruimte in de Green Belt van Nottingham. Hij heeft de ontwikkelingen van twee dorpen in het landelijk gebied om Nottingham heen vergeleken. Eén dorp ligt net buiten de Green Belt en één ligt net binnen de Green Belt van Nottingham. Radcliffe-on-Trent is geheel omgeven door de Green Belt en mag groeien tot de grenzen van de Green Belt. Rond 1980 waren die grenzen bereikt en kon Radcliffe alleen nog maar groeien door middel van verdichting van het huidige bebouwde oppervlak. Het Green Belt-beleid blijkt hier te werken: het bebouwde oppervlak is sinds het bereiken van de grenzen niet meer toegenomen. Bingham, net buiten de Green Belt gelegen, wordt gezien als een groeikern en heeft de afgelopen decennia te maken gehad met een groei van het bebouwde oppervlak.

Als gekeken wordt naar de ontwikkeling van de bevolking van beide dorpen, valt op

dat deze in beide dorpen aanzienlijk gegroeid is sinds het begin van deze eeuw. Toch laat Radcliffe een daling van de bevolking zien vanaf het moment dat de grenzen van de Green Belt bereikt waren, aangezien ook het gemiddeld aantal personen per huishouden is afgenomen. Bingham laat een ononderbroken groeipatroon zien, dat zich zeer waarschijnlijk zal voortzetten (zie figuur 6.2). Uit het onderzoek komt naar voren dat de huizenprijzen in Radcliffe in het algemeen meer zijn gestegen dan in Bingham. Dit is waarschijnlijk in het voordeel van oudere mensen die meer kapitaal vergaard hebben. Hieruit kan geconcludeerd worden dat onroerende goederen die in een Green Belt liggen, in waarde kunnen stijgen als gevolg van een vraag die het aanbod overtreft. Dit is buiten de Green Belt niet het geval.



*Figuur 6.2 Bevolkingsontwikkeling van Bingham en Radcliffe-on-Trent 1941-1991*  
Bron: Burston, 1994.

## 6.2.3 Evaluatie Green Belts

### 6.2.3.1 Zwakke punten

Ondanks de populariteit van de Green Belts, heeft het Green Belts-beleid de laatste jaren negatieve kritiek gekregen, voornamelijk van planologen. Negatieve punten die onder andere door Herington (1990) en Elson (in: Scargill en Scargill, 1994) genoemd worden zijn:

- Green Belts zouden sociaal onjuist zijn. Door de toenemende druk op de ruimte stijgt de waarde van middenklassehuizen in de stedelijke randgebieden ('urban fringes'). Hierdoor wordt de sociaal zwakkere bevolking naar de (vaak verpauperde) binnensteden verdrongen. Ook beperken Green Belts het aanbod van grond voor goedkope woningen in het landelijk gebied. De overheid heeft in de Planning Policy Guidance Note 3 uit 1995 een aantal uitzonderingen opgenomen, waardoor er onder bepaalde voorwaarden goedkope woningen in de Green Belt gebouwd mogen worden ten behoeve van een evenwichtige bevolkingsverdeling. In de praktijk blijkt dat er onder deze voorwaarden nauwelijks nog woningen zijn gebouwd. De voorwaarden blijken te streng of de betrokken landeigenaren (en hun makelaars) willen hun potentiële bouwlocaties niet onder de marktprijs verkopen (Elson et al., 1996);
- Green Belts beperken de economische ontwikkeling door de hoeveelheid beschikbare bouwgrond te beperken. Hierdoor stijgt de druk op andere open ruimte en neemt de bebouwingsdichtheid in steden toe. Dit heeft tot gevolg dat de prijzen van bestaande bedrijven/terreinen enorm stijgen. Alleen financieel sterkere bedrijven kunnen zich de hoge prijzen veroorloven (Garland, 1995). Dit probleem is met name van toepassing op kleine en middelgrote bedrijven. Bedrijven die al in een gebied gevestigd zijn, dat later als Green Belt aangewezen wordt, worden met betrekking tot uitbreiding zeer aan banden gelegd. Ook nu zijn het de kapitaalkrachtige bedrijven die weinig ruimte nodig hebben die bevoordeeld worden. Green Belts, vooral in Londen en de West-Midlands komen steeds meer onder druk te staan door activiteiten die veel ruimte nodig hebben, zoals winkelcentra, industrie en woningen. Ruimtegebruikers zijn niet alleen meer op zoek naar meer ruimte, maar in toenemende mate naar 'green field' locaties nabij steden (Garbutt, 1989). Vaak vinden gemeenten dat Green Belts een effectieve stadsplanning in de weg staan. Sommige geven de voorkeur aan een ring van 'groene wiggen', waartussen zorgvuldig geplande bouwprojecten zijn toegestaan;
- Green Belts beperken economische ontwikkeling niet alleen in overdrukgebieden, maar ook in gebieden die een economische impuls goed kunnen gebruiken (bijvoorbeeld gebieden met een economische ontwikkelingsachterstand, vaak overdrukgebieden). Op dit punt bestaat er een kloof tussen het Green Belt-beleid en regionaal-economisch beleid. Veel economen zien Green Belts als een negatieve, restrictieve kracht, zowel in onder- als overdrukgebieden (Herington, 1990). Er zijn wel uitzonderingen gemaakt in gebieden die economische ontwikkeling nodig hebben, zoals de grote Kodak-vestiging in de Green Belt van Nottingham en de nieuwe technologische centra in de Green Belt van de West-Midlands (Baber, 1995);
- Green Belts veroorzaken 'leapfrogging' van ontwikkelingen over de Green Belts heen. Dit leapfrogging-effect betekent dat de stedelijke ontwikkeling als het ware over de Green Belt heen springt naar andere landelijke gebieden, waardoor de woon-werkafstanden toenemen. De grote wegen die door de Green Belts heenlopen, zijn in de spitsuren helemaal verstopt. Zeker in Londen en omgeving is congestie die de Green Belt min of meer veroorzaakt, een enorm probleem;
- Green Belts dragen maar weinig bij aan recreatievoorzieningen (behalve in Schotland) en de bescherming van de kwaliteit van de open ruimte, twee doelstellingen van

Green Belts. Er worden vraagtekens gezet bij de werkzaamheid van een planningsinstrument uit de jaren dertig en veertig, toen de maatschappij statischer was en de planologische aspecten een andere aard hadden dan die van het heden. Leefpatronen zijn veranderd. Gezinnen zijn mobieler, reizen vaker en verder weg. Vrijtijdsbesteding is aangepast aan de moderne levensstijl en de aanbieders van vrijetijdsvoorzieningen hebben zich vaak verplaatst naar buiten, uit de stad en over de Green Belt heen. Het verkeer is door het reizen van en naar sociale en vrije-tijdsdoeleinden aanzienlijk gestegen, voornamelijk door de locaties buiten de stad. Hieruit blijkt ook dat stadsbewoners voor recreatie niet alleen maar afhankelijk zijn van Green Belts. Uit een onderzoek van het Department of Environment blijkt dat maar 3% van de dagtrips besteed wordt aan een bezoek aan een stadspark of recreatiegebied (Warner, 1995).

### 6.2.3.2 Sterke punten

Voor het evalueren van het succes van de Green Belts zullen bovenstaande negatieve aspecten van Green Belts naast de positieve resultaten gezet moeten worden. Feit is dat het restrictieve beleid in de Green Belts de afgelopen decennia goed heeft gewerkt. Dit is gebleken uit de statistieken van het Department of the Environment. De doelstellingen van de Green Belts lijken aardig bereikt. Weliswaar heeft er in de Green Belts bebouwing plaatsgevonden, maar aantoonbaar minder dan in 'gewoon' landelijk gebied. Hierbij moet opgemerkt worden dat onder bepaalde voorwaarden bebouwing in Green Belts gewoon is toegestaan.

Een sterk punt is dat, in vergelijking met landelijke gebieden zonder Green Belt-status, het Green Belt-beleid een groot effect heeft gehad op het nieuwbouwpatroon van woningen. Een eerste verschil is dat de percelen voor nieuwbouw in Green Belts klein zijn. In de landelijke gebieden zonder Green Belt-status zijn de percelen groter en gericht op grote huizen. Een tweede verschil is dat in de landelijke gebieden zonder Green Belt-status, 2/3 van de nieuwbouwwoningen op voormalige agrarische gronden gebouwd is. In Green Belts is duidelijk sprake van een verdichting van het bestaande woonoppervlak. Diezelfde verdichting geeft de druk weer van de verstedelijking op de Green Belt.

Moore (1991), voormalig hoofdadviser van de Engelse Nature Conservancy Council, noemt de volgende voordelen van een Green Belt voor een bebouwde omgeving:

- de Green Belt scheidt de stad van het omliggende (landelijke) gebied;
- door de Green Belt wordt het omliggende (landelijke) gebied ontlast. De stedelijke bevolking kan voor recreatie en vrije tijd in de Green Belt terecht;
- ten opzichte van een 'geïsoleerd' park in een stad heeft een Green Belt als voordeel dat het eenvoudiger is belangrijke natuurwaarden aan te leggen en te onderhouden in een Green Belt dan in een stad;
- een Green Belt heeft minder te lijden onder schadelijke isolatie-effecten, die optreden in groene 'eilandjes' in een stedelijke 'zee'. Dit betekent niet dat groen in een stad ten dode opgeschreven is. In tegendeel zelfs: als er eenmaal een gevarieerd park is opgebouwd, is dit net zo makkelijk te onderhouden als een eenvoudig grasveld.

### 6.2.3.3 Beoordeling Green Belts als groenstrategie

De problemen die Green Belts veroorzaken, hebben, zoals blijkt uit 6.2.3.1, allemaal te maken met een toenemende druk op de ruimte, beperking van economische ontwikkeling en congestie. Het wordt uit deze drie problemen duidelijk dat het handhaven van een Green Belt nauw gerelateerd is aan decentralisatie van werkgelegenheid, winkels, openbare voorzieningen, recreatie- en vrijetijds mogelijkheden naar plaatsen die hiervoor afhankelijk zijn van een grote agglomeratie. Alleen dan zullen de bovengenoemde nadelen van de Green Belt verholpen worden. Noodzakelijk is een goed functionerend openbaar vervoerssysteem. Zonder een aanvullend aanmoedigingsbeleid voor openbaar vervoer en 'Park & Ride'-faciliteiten zal de automobiliteit alleen maar toenemen. Het probleem is dat het ruimtelijke-orderingsbeleid en het transportbeleid niet met elkaar integreren.

Ondanks de voordelen en het succes van de Green Belts, namelijk het open houden van bepaalde landelijke gebieden, gaan er de laatste jaren steeds meer stemmen op om het idee van de Green Belts te herzien en aan te passen aan de veranderende omstandigheden. Veel economen pleiten voor een Green Belt-beleid, waarmee economische activiteiten, zoals wonen, groene bedrijfs-terreinen (voor kleine en middelgrote ondernemingen) en sportfaciliteiten, in de Green Belt geïntegreerd worden (Herington, 1990). Door gestructureerde ontwikkeling in Green Belts (met behoud van stukken parklandschap) kan een uitgebalanceerde stedelijke omgeving gecreëerd worden, onderbroken door parken en recreatiefaciliteiten (Robinson, 1990). In plaats van concentrische zones van functies zouden woonwijken gemengd moeten worden met commerciële activiteiten (Warner, 1995). Elson (1994) meent dat verbeteringen aan het milieu en recreatievoorzieningen de belangrijkste thema's voor de Green Belts zouden moeten worden. Maar ook gaan veel stemmen op ten gunste van de landbouw. Landbouw zou volgens Griffiths (1994) misschien wel de meest geschikte vorm van grondgebruik zijn bij een oprukkende stedelijke omgeving.

## 6.3 Plaatsing in typologie

### 6.3.1 Doel

Green Belts dienen meerdere doelen, maar het belangrijkste *doel* is de verstedelijking van het landelijke gebied tegen te houden en het aan elkaar groeien van steden/ dichtgroeien van landelijk gebied voorkomen. Dit doel wordt gecombineerd met doeleinden om natuur te beschermen en recreatie- en vrijetijdsvoorzieningen aan stadsbewoners te bieden. In 1988 hebben de Green Belts er nog een doel bij gekregen: een bijdrage leveren aan stedelijke vernieuwing en het behoud van het specifieke karakter van historische steden.

### 6.3.2 Beoogd ruimtelijk effect

Het *beoogde ruimtelijke effect* is een ruimtelijke concentratie van functies (wonen, werken, verzorgen) in kernen. De Green Belts zijn bedoeld als recreatie- en vrijetijdsgebied voor

stadsbewoners en zouden moeten voorzien in het contact tussen stad en landelijk gebied. Zonder het tegengaan van de verstedelijking zou deze zich verspreiden over het omliggende landelijke gebied. De 'urban fringe' zou steeds groter worden.

### 6.3.3 Ruimtelijke neveneffecten

Door de benoeming van een gebied tot Green Belt wordt de stedelijke ontwikkeling in een andere richting gedwongen. Een mogelijk gevolg hiervan is het *leapfrogging effect*: de stedelijke ontwikkeling gaat aan de andere kant van de Green Belt alsnog het landelijk gebied in. Zonder aanvullende maatregelen op het gebied van openbaar vervoer, zal dit de automobiliteit en meer congestie om de grote steden teweeg brengen. Een andere mogelijke richting voor stedelijke ontwikkelingen is terug naar de stad, waardoor verdichting van de stad optreedt. De sociaal zwakkere bevolking zal verdrongen worden. De woningdichtheid zal toenemen en als er geen maatregelen genomen worden, zal het stedelijke leefklimaat achteruitgaan. De agglomeratienadelen kunnen tot gevolg hebben dat mensen gaan suburbaniseren, waardoor het forensisme zal toenemen (Robinson, 1990). Veel Green Belts worden nu al vervuild door eindeloze files op weg naar de stad. Dit zou voorkomen kunnen worden door meer werkgelegenheid te verplaatsen naar gewenste locaties in de bufferzone achter de Green Belt. Hiervoor is het noodzakelijk dat er geschikte bedrijfsterreinen/-locaties worden aangeboden. Een ander effect is dat de grond- en woningprijzen in een gebied dat als Green Belt aangewezen wordt, aanzienlijk zullen stijgen. Dit moedigt de speculatie in grond aan.

### 6.3.4 Type groenstrategie

In de groenstrategie van de Green Belts zijn een aantal kenmerken van verschillende groenstrategieën terug te vinden. Hieruit blijkt dat de Green Belts-groenstrategie een combinatie is van verschillende opties uit de typologie. Als eerste bevat deze strategie een restrictief beleid in de Green Belts (in de landelijke gebieden zonder Green Belt-status is bebouwing eveneens aan banden gelegd, maar in mindere mate). Het restrictieve beleid benadert het verstedelijkingsproces vanuit het landelijke overdrukgebied. Dit blijkt ook uit de Green Belts-strategie, want er worden niet voldoende, geschikte alternatieven aan verstedelijking geboden. Hierdoor treedt een verdichting op van het bestaande bebouwde oppervlak. Toch is de Britse groenstrategie niet zuiver restrictief. Immers, onder zeer strikte voorwaarden, wordt er in de Green Belt bebouwing toegelaten: een vorm van scheiden (integrale benadering). De nu genoemde opties verschillen van invalshoek. Toch komt de Green Belts-strategie voor het overgrote deel overeen met het restrictieve beleid.

## 7. Conclusies en aanbevelingen

*Uit typologie van groenstrategieën in landelijke overdrukgebieden en de resultaten van het onderzoek naar buitenlandse groenstrategieën is een aantal interessante punten naar voren gekomen. In dit afsluitende hoofdstuk zal de typologie die in hoofdstuk twee is opgesteld geëvalueerd worden en eventueel aangepast. Hierna zal aan de hand van de typologie en de drie buitenlandse cases een uitspraak gedaan worden over een aanbevelenswaardige groenstrategie voor de Randstad en het Groene Hart. Tevens zal een aanbeveling gedaan worden voor een vervolgonderzoek, dat noodzakelijk lijkt voor de toekomst van waardevolle landelijke overdrukgebieden.*

### 7.1 Inleiding

De probleemstelling van dit onderzoek is een geschikte vorm van ruimtelijke-orderingsbeleid te vinden waarmee de verstedelijking van landelijke overdrukgebieden dusdanige manier gestuurd kan worden, dat de landelijke gebieden landelijk blijven. Dat wil zeggen dat de bebouwingsdichtheid laag blijft, zodat de landschappelijke, ecologische en recreatieve waarde van het landelijk gebied behouden wordt. De mogelijkheden van sturing van verstedelijking ten aanzien van landelijk overdrukgebieden zijn verkend. In de typologie van groenstrategieën in landelijke overdrukgebieden zijn deze mogelijkheden op een rij gezet. Na de theorie over sturing van verstedelijking, is bekeken hoe verschillende nationale overheden in de praktijk handelen ten aanzien van verstedelijking en landelijke overdrukgebieden. Omdat de aanleiding van dit onderzoek het Nederlandse landelijke overdrukgebied is, werd de verstedelijking en de sturing van de Randstad-Groene Hart, het belangrijkste landelijke overdrukgebied in Nederland, als eerste belicht. Daarna volgden drie uiteenlopende cases: de Vlaamse Ruit in België, het Emscher Park in Duitsland en de Green Belts in Groot-Brittannië. De cases komen wat betreft economische ontwikkelingen, een belangrijke factor bij het verstedelijkingsproces, redelijk overeen met de Randstad en het Groene Hart (met uitzondering van het Emscher Park). Kennis over de manier waarop in het buitenland met verstedelijking en aangrenzend landelijk gebied omgegaan wordt, is nuttig bij het bepalen van het Nederlandse ruimtelijke-orderingsbeleid. Er hebben zich met betrekking tot verstedelijking en het aangrenzende landelijke gebied uiteenlopende ontwikkelingen voorgedaan in de verschillende cases. In figuur 7.1 zijn deze ontwikkelingen van de cases naast elkaar gezet, zodat de verschillen en overeenkomsten zichtbaar worden.

Het met elkaar vergelijken van de ontwikkelingen van de cases uit figuur 7.1 en voorgaande hoofdstukken levert enkele opmerkelijkheden op. Bij de beschrijving van de ontwikkelingen in de *Vlaamse Ruit* valt op dat de bestuurlijke organisatie van de ruimtelijke ordening zeer belangrijk is. Door bestuurlijke verdeeldheid is een slagvaardig groenbe-



Randstad	-	Groene Hart	Vlaamse Ruit	Emscher Park	Green Belts
economische ontwikkeling		groei en opkomst tertiaire sector	groei en opkomst tertiaire sector	tot circa 1970 groei, daarna stagnatie	groei en opkomst tertiaire sector
demografische ontwikkeling		afname	sterke afname	afname	afname
landelijk gebied		groei	sterke groei	lichte toename	stabiel
groenstrategie		restrictief	-	verweven groen in rood	restrictief
ruimtelijke ontwikkeling landelijk gebied		sterke, geconcentreerde verstedelijking	sterke verspreide verstedelijking	beperkte ontstedelijking (gepland)	beperkte gecontroleerde verstedelijking in G.B en elders
rode functie-ontwikkeling in landelijk gebied		toename woonfunctie en tertiaire sector (vooral kantoren)	toename woonfunctie en Midden- en Klein Bedrijf (vooral detailhandel)	afname secundaire sector en (geplande) toename tertiaire sector	zeer geringe (geplande) toename woonfunctie

*Figuur 7.1 Ontwikkelingen met betrekking tot verstedelijking in cases*

leid vrijwel onmogelijk. Ook in de Randstad blijkt de bestuurlijke organisatie grote invloed te hebben op de ruimtelijke ordening: er blijkt dat af en toe vanwege het economisch belang van een gemeente uitzonderingen worden gemaakt op het restrictieve beleid. In de Vlaamse Ruit zijn twee bedreigingen voor het landelijke overdrukgebied te signaleren die ook in het Groene Hart optreden of kunnen optreden, te weten:

1. de vage scheidslijn tussen stedelijk gebieden en landelijk gebied. Omdat deze 'urban fringe' onduidelijk is, schuift de lijn gemakkelijk op, ten koste van het landelijke gebied, wat in de praktijk ook gebeurt. Dit was te zien bij de 'opvulregel'. Ook de randen van het Groene Hart schuiven steeds meer op;
2. uitbreiding van infrastructuur. Afgezien van het feit dat door de aanleg van infrastructuur het landelijke gebied versnipperd raakt, is ook gebleken dat veel bebouwing zich ontwikkelt langs infrastructurele werken. Vaak is dat het begin van verdere bebouwing. In dit verband moet stilgestaan worden bij de aanleg van de HSL en de Betuwelijn.

Het *Emscher Park* laat zien dat het omgekeerde van verstedelijking ook mogelijk is: ontstedelijking. Het beleid van de IBA moest afgestemd worden op de bestaande fysieke ruimtelijke structuur. Een mogelijkheid voor toepassing van ontstedelijking in Nedeland is langs de waterwegen met verloederde metaalindustrie (bijvoorbeeld langs de Hollandse IJssel en het Spaarne). Maar deze op zich aantrekkelijke gebieden liggen verspreid over

verschillende provincies en gemeenten, waardoor een gemeenschappelijke strategische aanpak moeilijk lijkt. Daarom zou de bottom-up benadering (zoals bedoeld bij PLV!) van het Emscher Park, goed van pas komen. Het ontbreken van een uniforme aanpak voor verschillende regio's op het gebied van integratie van ruimtelijk, milieu, stedenbouwkundig, sociaal en economisch beleid blijkt in het Emscher Park goed te werken. Het Roergebied wordt noch politiek, noch ruimtelijk als een geheel gezien. De ruimtelijke ordening blijft lokaal en niet regionaal van karakter. Ook werd uit het hoofdstuk over het Emscher Park duidelijk dat de bevolking een dichte bebouwing acceptabel vindt, mits er in de nabije omgeving recreatie- en natuurruimte van een goede kwantiteit en kwaliteit is.

De *Green Belts* tonen aan dat een restrictief beleid in landelijke overdrukgebieden mogelijk is, in tegenstelling tot wat geconcludeerd zou kunnen worden uit de Randstad en het Groene Hart. De groenstrategie van de Green Belts heeft dan ook het best aan de doelstellingen voldaan. Voor het goed functioneren van de Green Belt moet wel aan een aantal voorwaarden voldaan worden: een goed openbaar vervoerssysteem en decentralisatie van werkgelegenheid (dus het aanbieden van geschikte bedrijfsterreinen), winkels, openbare voorzieningen, sport- en recreatievoorzieningen. In vergelijking met de Green Belts is het restrictieve beleid, dat in de Randstad en het Groene Hart is getracht te voeren, maar minimaal. Hierbij moet opgemerkt worden dat door de lange periode dat het Green Belt-beleid gevoerd wordt, het effect goed merkbaar is. Zoals al in 3.3.2 is vermeld, zal het restrictieve beleid in de Randstad en het Groene Hart zeer waarschijnlijk pas in de komende jaren waarneembaar zijn. Toch wordt de Randstad in diverse buitenlandse publicaties vaak genoemd vanwege de relatief goede bereikbaarheid en de open, groene kern.

## 7.2 Typologie

In deze paragraaf zal de typologie van groenstrategieën nog eens beschouwd worden naar aanleiding van de vier cases. Uit de vier cases bleek dat er naast de mogelijkheden van sturing van verstedelijking ten aanzien van landelijke overdrukgebieden die genoemd zijn in de typologie, in de praktijk combinaties van verschillende strategieën toegepast worden. In geen van de cases werd er een optie in absolute vorm toegepast, dat wil zeggen dat er geen andere opties naast gebruikt werden. Soms bleek dat het toepassen van een 'combinatiestrategie' niet aan de gewenste doelstellingen voldoet en dat de ruimtelijke neveneffecten niet stroken met de doelstellingen (Randstad-Groene Hart!). In tabel 7.2 zijn de vier verschillende strategieën met bijbehorende beoogde en werkelijke groenstrategie naast elkaar gezet.

Het Emscher Park blijkt qua groenstrategie niet in de typologie te passen. Dit ligt niet zozeer aan de typologie, maar aan de ruimtelijke Ausgangssituation van het Emscher Park. De groenstrategie in het Emscher Park gaat uit van een verstedelijkt landelijk gebied. De typologie gaat uit van een 'open' landelijk gebied en verzamelt de verschillende vormen van hoe daar mee omgegaan kan worden ten aanzien van verstedelijking.

Case	Beoogde groenstrategie	Effect groenstrategie
Randstad- Groene Hart	restrictief	scheiden en gedogen
Vlaamse Ruit	-	nuloptie
IBA-Emscher Park	verweven groen in rood	nog niet zichtbaar
Green Belts	restrictief	restrictief

*Figuur 7.2 Effecten groenstrategieën*

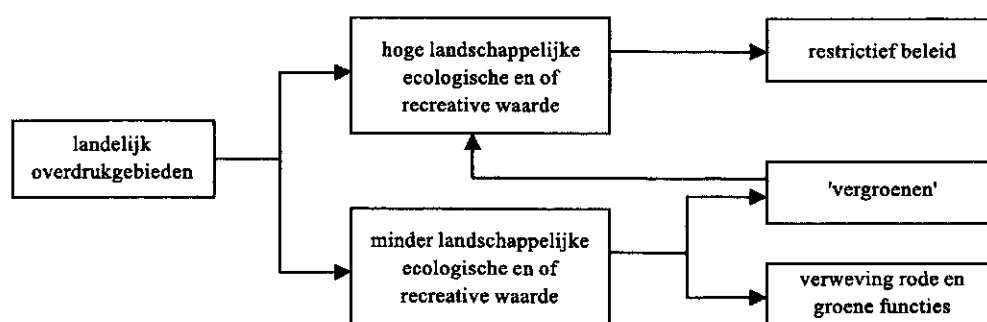
Op de case van de Green Belts na, hebben de groenstrategieën van de Randstad-Groene Hart, Vlaamse Ruit en Emscher Park niet compleet aan hun doelstellingen voldaan. Dit wil niet automatisch zeggen dat de typologie niet correct is. Zowel in het geval van de Randstad-Groene Hart als in de Vlaamse Ruit ligt het niet behalen van de doelstellingen aan het niet consequent door- en uitvoeren van het ruimtelijke-orderingsbeleid.

Een punt dat opvalt is dat er twee opties uit de typologie niet in de praktijk worden toegepast, zelfs niet in combinatie met een andere optie: dempen van de verstedelijkingsdruk en dempen van de vraag naar landelijk gebied. Een verklaring voor het niet voorkomen van de eerst genoemde optie kan zijn dat de theoretische gedachte achter deze optie te ideologisch is. Het dempen van verstedelijkingsdruk betekent indirect dat economische groei geremd wordt. Als die verstedelijking alleen lokaal economisch nut heeft zou de verstedelijkingsdruk gedempt kunnen worden. Als de verstedelijking nationaal economisch veel nut heeft, is die verstedelijkingsdruk zeer moeilijk te dempen. Een verklaring voor het niet voorkomen in de praktijk van de tweede genoemde optie, dempen van de vraag naar landelijk gebied, kan zijn dat door deze optie veel landelijk gebied verloren zou gaan, dat weliswaar weinig economische maar hoge landschappelijke, ecologische of recreatieve waarde heeft. De politieke beslissing om deze strategie toe te passen zou publiek en politiek niet te verantwoorden zijn en op grote weerstand stuiten. De vraag naar landelijk gebied voor recreatie zou indirect wel kunnen afnemen door een toename van 'binnen'recreatiemogelijkheden. Ondanks dat de genoemde opties niet snel in de praktijk zullen voorkomen, horen ze wel thuis in de typologie van groenstrategieën. De typologie heeft immers het doel alle mogelijkheden ten aanzien van verstedelijking en landelijke overdrukgebieden te noemen.

De typologie blijkt in de praktijk toepasbaar. Er zijn door de cases geen andere strategieën aan het licht gekomen, waardoor de typologie aangepast zou moeten worden. In het geval van het Emscher Park is weliswaar een andere strategie toegepast die niet in de typologie wordt genoemd, maar er is gebleken dat het Emscher Park en de typologie verschillende uitgangspunten hebben. Bij de toepasbaarheid van de typologie moet opgemerkt worden dat de opties uit de typologie in de praktijk vaak in combinatie met een andere optie gebruikt zullen worden, maar in hoofdlijnen toch onder één optie vallen. De combinatiestrategie is als zodanig niet in de typologie terug te vinden. De typologie kan functioneren als een instrument om te controleren of de doelstelling en strategiekeuze van een ruimtelijke orderingsbeleid bij elkaar passen.

### 7.3 Aanbevelingen

Ten aanzien van de verstedelijking van Nederlandse landelijke overdrukgebieden, kunnen de volgende aanbevelingen gedaan worden. Omdat het restrictieve beleid in Nederland niet optimaal functioneert, zou er selectief naar het landelijke overdrukgebied gekeken moeten worden, voordat het totaal verstedelijkt of versnipperd raakt. Van de landelijke overdrukgebieden zouden de drie ruimtelijke waarden die landelijk gebied kan hebben (landschappelijk, ecologisch en recreatief; zie paragraaf 3.3) vastgesteld moeten worden. Voor de landelijke gebieden met hoge waarden zou voor het behoud van deze waarden een restrictief beleid gevoerd kunnen worden. De landelijke overdrukgebieden met een minder hoge waarde (bijvoorbeeld braakliggende gronden) zijn onder te verdelen naar ligging ten opzichte van de bebouwde omgeving en ten opzichte van landelijk gebied met waarde. Ligt het betreffende landelijke overdrukgebied midden in een bebouwd gebied, dan is het een logische keuze om het vrij te geven voor 'verstedelijking'. Het vrijgeven van landelijk overdrukgebied aan verstedelijking zou dan kunnen gebeuren onder voorwaarde dat er gebruik wordt gemaakt van verweving van rode en groene functies. Maar maakt het betreffende landelijke overdrukgebied onderdeel uit van een landelijk gebied met hoge waarden en veroorzaakt het dus versnippering, dan zou het bij dat landelijke gebied met hoge waarden betrokken moeten worden, ofwel een 'vergroening' van landelijk overdrukgebied met minder waarden (zie figuur 7.3). Op deze manier kan de aandacht van het beleid puur gericht worden op het behoud en verbetering van de kwaliteit van landelijk overdrukgebied met waarde. Het landelijk overdrukgebied zal wat oppervlak betreft afnemen, maar in kwaliteit toenemen, omdat alle aandacht nu op een kleiner stuk gericht kan worden.



Figuur 7.1 Beleidsopties landelijke overdrukgebieden

Bij het kwaliteitsbehoud- en beheer van het landelijke overdrukgebied ligt een taak weggelegd voor plattelandsvernieuwing. Eén van de twee pijlers van PLV, sociaal-economische versterking, is juist op landelijk overdrukgebied van toepassing omdat door die versterking de economische waarde van het landelijk gebied kan worden benadrukt en verhoogd. Aangezien de agrarische sector de belangrijkste ruimtelijke drager is in het landelijk gebied (en dus het meest landelijk gebied behoudt), is herstructurering en versterking

van de landbouw van groot belang voor het behoud van de landschappelijke waarde van het landelijk overdrukgebied. De agrarische sector zal waarschijnlijk economisch gezien niet opkunnen tegen de verstedelijking met economisch sterke, groeiende sectoren en heeft daarom financiële steun nodig in het kader van landschapsbehoud. Naast het steunen van de agrarische sector zullen ook nieuwe economische dragers (NED's) gevonden moeten worden, die kunnen bijdragen aan het verhogen van de economische waarde van landelijke overdrukgebieden, maar die het karakter ervan niet aantasten. De tweede pijler van PLV, bestuurlijke vernieuwing, lijkt moeilijker toepasbaar op landelijke overdrukgebieden. Bij de hantering van een bottom-up benadering bij het vaststellen van de grenzen van het landelijke overdrukgebied, zullen economische belangen van gemeenten een te grote rol spelen. De nationale overheid zal deze grenzen moeten vastleggen. Als deze grenzen eenmaal goed zijn vastgelegd lijkt een bottom-up benadering met maatwerk wel mogelijk, bijvoorbeeld bij het behoud en beheer van de recreatieve en natuurwaarde van landelijk overdrukgebied.

Bovenstaande aanbevelingen gaan uit van een waarde-oordeel over landelijk overdrukgebied. Een waarde koppelen aan landelijke overdrukgebieden, is niet eenvoudig. Wat voor de één een waardevol landelijk gebied is, is dat voor een ander niet. Een waardering is vaak subjectief en hangt af van de invalshoek. Voor de agrarische sector bijvoorbeeld is een akker zeer waardevol landelijk gebied, maar voor de tertiaire sector niet. Duidelijk is wel dat een landelijk overdrukgebied economische waarde heeft. De ruimtelijke waarde van landelijk overdrukgebied, bestaande uit de landschappelijke, ecologische en recreatieve waarde, is niet eenvoudig door middel van vraag en aanbod vast te stellen. Toch zijn er wel verschillen in landelijke overdrukgebieden. Het ene gebied heeft nu eenmaal een hogere landschappelijke, ecologische of recreatieve waarde dan het andere. Om te kunnen beslissen of een bepaald landelijk overdrukgebied een dusdanig hoge ruimtelijke waarde heeft dat er een restrictief beleid gevoerd zou moeten worden, moet de ruimtelijke waarde gemeten kunnen worden. Daarom wordt aanbevolen een vervolgonderzoek te doen naar een maatstaf voor de ruimtelijke waardering van landelijk (overdruk)gebied, gekoppeld aan een bepaalde beleidsvorm.

## Literatuur

Ache, P., H.J. Bremm, K.R. Kunzmann en M. Wegener (red.), *Die Emscherzone: Strukturwandel, Disparitäten und eine Bauausstellung; Dortmunder Beiträge zur Raumplanung*. Instituut voor Ruimtelijke Planning, Universiteit van Dortmund, Dortmund, 1992.

Adams, D. en H. May, 'Land ownership and land-use planning'. In: *The Planner*, 28 september (1990) pp. 11-14.

Albrechts, L. en Ch. Vermeersch, 'Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen: Een project sui generis'. In: *Stedebouw en Volkshuisvesting* 75 (1994) 7/8, pp. 20-22.

Antrop, M., *Landscape ecology and planning*. Gent, Vakgroep Geografie, Universiteit van Gent, 1995.

Atzema, O., *Stad uit, stad in. Residentiële suburbanisatie in Nederland in de jaren zeventig en tachtig*. Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap/Geografisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht, Amsterdam/Utrecht, 1991.

Baber, P., 'Green Belt under pressure from north west guidance'. In: *PlanningWeek* 3 (1995) 18, p. 9.

Bachmann, C.M., 'Zur Kirschblüte nach Castrop-Rauxel? IBA Emscher Park eröffnet Zwischenpräsentation in Gelsenkirchen'. In: *Baumeister* 91 (1994) 7, pp. 8-9.

Bakker, H., 'Groene Hart moet groener worden'. In: *ROM Magazine* 14 (1996) 4, pp. 2-18.

Bideau, R., 'IBA Emscher Park: Zwischenpräsentation in Gelsenkirchen'. In: *Werken, Bauen + Wohnen* (1994) 7/8, pp. 56-60.

De Grote Bosatlas, '51e editie': Wolters-Noordhoff Atlasproducties, Groningen, 1995.

Bräckelmann, S., *Internationale Bauausstellung Emscher Park. Strategische aanpak voor de vernieuwing van het Ruhrgebied*. Interne mededeling 357, DLO-Staring Centrum, Wageningen, 1995.

Brocksieper, R. en A. Mühlenberg, 'Naturraum und Biotopkataster Ruhrgebiet'. In: *Natur und Landschaft* 70 (1995) 10, pp. 462-466.

Burston, R., 'Population structure, local settlements and the Green Belt'. In: *Teaching Geography* 19 (1994) 4, pp. 163-165.

Büscher, K., 'Internationale Bauausstellung Emscher Park'; Wege zu einer dauerhaft tragfähigen Siedlungs-entwicklung. In: *Raumforschung und Raumordnung* 54 (1996) 2/3, pp. 144-147.

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Kwartaalbericht Milieustatistiek* 9, (1992) 2, pp. 36-44.

Commission of the European Communities, *Portrait of the regions. Volume 1*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 1993.

Coördinatiepunt Plattelandsvernieuwing, *Nieuwe kansen voor de regio: 15 voorbeeldprojecten Plattelandsvernieuwing*. STIERT/Fonds Duursaam/Redactie Recreatie en Toerisme, Den Haag 1996.

Dam, F. van, 'Meer voor minder: schaalverandering en bereikbaarheid van voorzieningen in landelijke gebieden in Nederland'. In: *Nederlandse Geografische Studies* 188. Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap/Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Universiteit Utrecht, Utrecht 1995.

Dam, F. van, *The turnaround after the turnaround after the turnaround. The urban-rural wave in the Netherlands 1973-1994*. STEPPO/Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Universiteit Utrecht, Utrecht, 1996.

Denis, J., *Geografie van België*. Gemeentekrediet, Brussel, 1992.

Department of the Environment, *Analyses of Land Use Change Statistics*. SERRL/Birkbeck, London, 1994.

Dieleman, F.M. en H. Priemus (red.), *De inrichting van stedelijke regio's. Randstad, Brabantse stedenrij, Ruhrgebied*. Van Gorcum, Assen, 1996.

Dooren, N. van, 'We zoeken naar een nieuwe identiteit voor een verwaarloosde regio'. In: *Blauwe Kamer Profiel* 1 (1996) pp. 28-34.

Driessen, P.P.J., P. Glasbergen, P.P.P. Huigen en F. Hijmans van den Berg, *Vernieuwing van het landelijk gebied. Een verkenning van strategieën voor een gebiedsgerichte aanpak*. VUGA, Den Haag, 1995.

Elson, M., 'A move towards sustainable development?' In: *Town & Country Planning* 63 (1994) 5, pp. 154-156.

Elson, M., C. Steenberg en N. Mendham, 'Green Belt barrier to affordable housing'. In *Town & Country Planning* 65 (1996) pp. 178-179.

European Commission, *Competiveness and cohesion: trends in the regions*. Office for Official Publications of the European Commission, Luxemburg, 1994.

Europese Commissie, *Europa 2000+; samenwerking voor de ruimtelijke ordening van Europa*. Bureau voor Officiële Publikaties der Europese Gemeenschappen, Luxemburg, 1995.

Eurostat, *Nomenclature of territorial unit for statistics; NUTS Regions*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 1995.

Ganser, K., 'Die strategie der IBA Emscher Park'. In: *Garten + Landschaft* 101 (1995) 10, pp. 13-15.

Garbutt, J.H., *Green Belt Re-negotiation in the Outer Metropolitan Area*; Working Paper, no. 114. Oxford Polytechnic, School of Planning, 1989.

Garland, E.J., 'Green Belts: frames or fragments?' In: *Scottish Geographical Magazine* 111 (1995) 2, pp. 66-67.

Griffiths, J., 'The last frontier'. In: *Planning Week* 2 (1994) 11, pp. 14-16.

Guinée, A., 'Klopt het Groene Hart nog?' In: *Blauwe Kamer Profiel* 3 (1995), pp. 20-24.

Heidemij Advies, *Urban environment and sustainable development: success stories*. Heidemij Advies, (Arnhem) 1994.

Herder, W. de, 'Het Groene Hart, wordt vervolgd'. In *Landinrichting* 36 (1996) 1, pp. 5-10.

Herington, J., *Beyond Green Belts. Managing urban growth in the 21st century*. Regional Studies Association en Jessica Kingsley Publishers, London, 1990.

Holden, R., 'Post-industrial landscapes: London and the Aesthetics of current British urban planning'. In: *Built Environment* 21 (1995) 1, pp. 35-44.

Hooimeijer, P. en R. Nijstad, 'De Randstad als roltrap regio'. In *Geografie* 5 (1996) 3, pp. 5-8.

Huigen, P.P.P. en M. van de Velden (red.), *De achterkant van verstedelijkt Nederland; de positie en functie van landelijke gebieden in de Nederlandse samenleving*. Nederlandse Geografische Studies 89. Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap/Geografisch Instituut, Rijksuniversiteit Utrecht, Amsterdam/Utrecht, 1989.



Huigen, P., L. Paul en K. Volkers (red.), *The changing function and position of rural areas in Europe*; Nederlandse Geografische Studies 153; Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap/Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Utrecht, 1992.

Idema, F., 'Plattelandsvernieuwing: projectmatig werken in achtertuin van Nederland'. In: *Met name 1* (1996) pp. 10-12. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.

Johnston, R.J. en V. Gardiner (red.), *The changing geography of the United Kingdom*. Routledge, London, 1992.

Kemper, N.J. en P.H. Pellenbarg, 'Bedrijfsverplaatsing in Nederland'. In: *Economische Statistische Berichten*, (1995)17 mei, pp. 465-470.

Klundert, A.F. van de, A.G.J. Dietvorst en J. van Os (red.), *Back to the future; nieuwe functies voor landelijke gebieden in Europa*. Rapport 354. DLO-Staring Centrum, Wageningen, 1994.

Lambooy, J.G. en W.J.J. Manshanden, 'De mythe van de grote stad als motor van de economie.' In: *Economische Statistische Berichten*, (1992)28 oktober pp. 1045-1049.

Landesdatenbank, *Kreisstandardzahlen 1996. Statistische Angaben für kreisfreie Städte und Kreise des Landes Nordrhein-Westfalen*. Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, 1996.

Landesdatenbank, *Statistische Berichte. Bevölkerungsstand und -bewegung 1962-1996*. Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, 1997.

Leeuwen, M.G.A., *De meerwaarde van groen voor wonen; een regionale analyse*. Mededeling 576 LEI-DLO; Den Haag, 1997.

Lokerman, W.J.P.M. en J.A. Swager, *PPS in 't groen; to be or not to be*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, 1994.

Louter, P.J. en P.A. de Ruyter, *Ruimtelijk-economische ontwikkelingspatronen in Nederland: Nederland in beeld*. INRO/Centrum voor Infrastructuur, Transport en Regionale Ontwikkeling/Ministerie van Economische Zaken, Den Haag, 1994.

Lucas, P. en G.M.R.A. van Oort, *Dynamiek in een stadsrandzone. Werken en wonen in de stadsrandzone van de agglomeratie Utrecht*. Nederlandse Geografische Studies 154. Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Utrecht, Utrecht, 1993.

Mastop, J.M., M. Steenstraten, E. van der Krabben en D.B. Needham, *Ruimtelijke regelgeving in Noordwest-Europa nader bekeken*. Faculteit der Beleidswetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen, 1989.

Merenne, E. en B. Merenne-Schoumaker, *Geografie van België*, INBEL, Brussel, 1990.

Meurs, P., 'Een onzichtbare tentoonstelling. IBA Emscher Park'. In: *De Architect* 26 (1995) 3, pp. 66-75.

Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, *Internationale Bauausstellung Emscher-Park. Werkstatt für die Zukunft alter Industriegebiete. Memorandum zu Inhalt und Organisation*. Der Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1991.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *Structuurschema Groene Ruimte. Deel 4: planologische kernbeslissing*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag 1995a.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *Discussienota Visie Stadslandschappen (hoofdrapport)*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag 1995b.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag, 1990.

Ministry of Housing and Local Government, *The Green Belts*. Her Majesty's Stationery Office, London, 1964.

Moore, N., 'A green belt as part of a New Town'. In *Landscape Design* (1991)201, 18-22.

Musterd, S. en P. Hooimeijer (red.), *De Randstad: balans van winst en verlies*. Deel 2; Stedelijke Netwerken en NETHUR, Utrecht, 1991.

Musterd, S. en B.C. de Pater, *Randstad Holland; internationaal, regionaal, lokaal*; Van Gorcum, Assen/Maastricht, 1992.

Nationaal Instituut voor de Statistiek, *Bodembezetting 1995*. Nationaal Instituut voor de Statistiek, Brussel, 1995.

Nationaal Instituut voor de Statistiek, *Retrospectief overzicht van de volkstellingen*. Nationaal Instituut voor de Statistiek, Gent 1996.

Ommeren, J. van, *Nieuwe functies voor Overijssels platteland. Overijssel proeftuin van Nederland*. Provincie Overijssel, Zwolle, 1996.

Ottens, H.F.L., *Verstedelijking en stadsontwikkeling: een geografische analyse van actuele problemen, tendensen en beleidsoverwegingen*, Van Gorcum, Assen, 1989.

Plangroep Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Gewenste ruimtelijke structuur*. Samenvatting van de visie van de Plangroep. Ministerie Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden, Brussel 1994.

Reiß-Schmidt, S., 'Industrie- und Kulturlandschaft'. In: *Garten + Landschaft* 101 (1991) 10, pp. 35-41.

Reiß-Schmidt, S., 'Zwischenbilanz Emscher Landschaftspark: Eine Vision geht auf die Baustelle'. In: *Garten + Landschaft* 104 (1994) 7, pp. 9-15.

Robinson, G.M., *Conflict and change in the countryside*. Belhaven Press, London, 1990.

Rossé, F., 'Das Ruhrgebiet zwischen Industriekultur und Ökologie: die IBA Emscher Park wird konkret.' In: *DISP* 29 (1993) 112, pp. 18-22.

Scargill, D.I. en K.E. Scargill, *Containing the city. The role of Oxford's green belt*; Research papers no. 51. School of geography, University of Oxford, 1994.

Schreurs, V., *Een plattelandsatlas voor Vlaanderen; naar een plattelandsvriendelijk beleid*. Stichting Plattelandsbeleid, Leuven, 1986.

Sighart Schmid, A., 'Emscher Park und Industrielandschaft'. In: *Garten + Landschaft* 101 (1991) 10, pp. 16-19.

Silvis, H.J. en C. van Bruchem (red.), *Landbouw-economisch bericht 1996*. Periosieke rapportage 1-96,(LEI-DLO), Den Haag, 1996.

Spectrum, het, *Spectrum Compact Landencyclopedia*. Het Spectrum, Utrecht, 1990.

Städtebaulicher Bericht, *Nachhaltige Stadtentwicklung. Herausforderungen an einen ressourcen-schonenden und umweltfreundlichen Städtebau*. Drucksache 13/5490. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Bonn, 1996.

Stoisser, D., 'Die Internationale Bauausstellung im Ruhrgebiet: aus Pott wird Park'. In: *Raum* (1991) 1, april, pp. 34-41.

Strijker, D. en F.J. Sijsma, 'Rural areas: definition and economic structure'. In: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 87 (1996) 1, pp. 80-85.

Toft, D., 'Green Belt and the Urban Fringe'. In: *Built Environment* 21 (1995) 1, pp. 54-59.

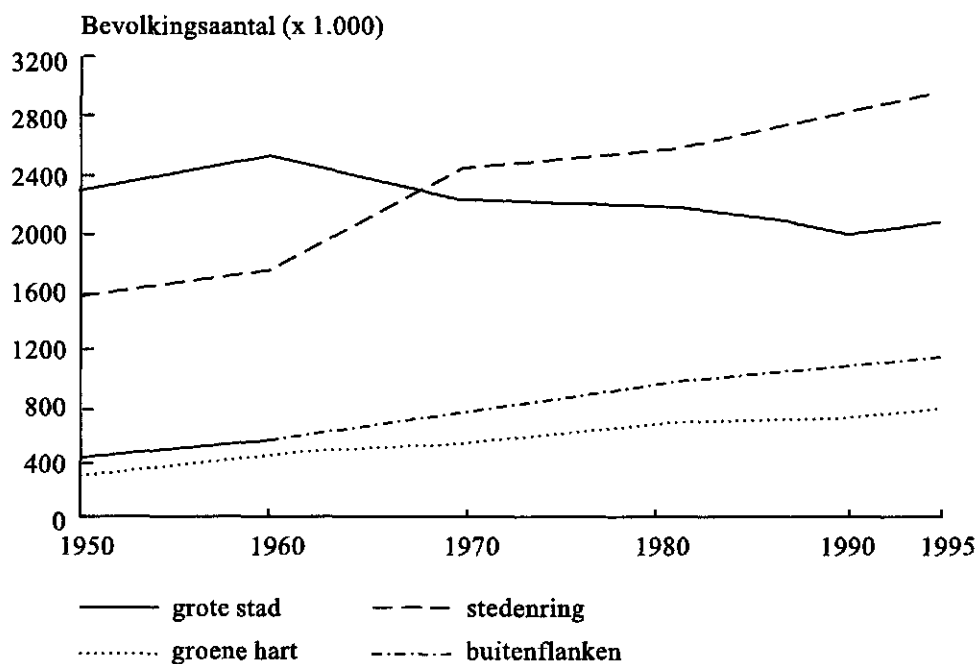
Vanreusel, J., 'De reconversie van het Ruhrgebied. IBA Emscher Park, een tussenbalans'. In: *Archis* (1995) 5, mei pp.58-65.

Velden, W. van der en E. Wever (red.), *Nederland is meer dan de Randstad. De economische emancipatie van overig Nederland*. Van Gorcum/Rabobank Nederland, Assen, 1995.

Warner, P., 'Legally-bound'. In: *Planning Week* 3 (1995) 15, p. 18.

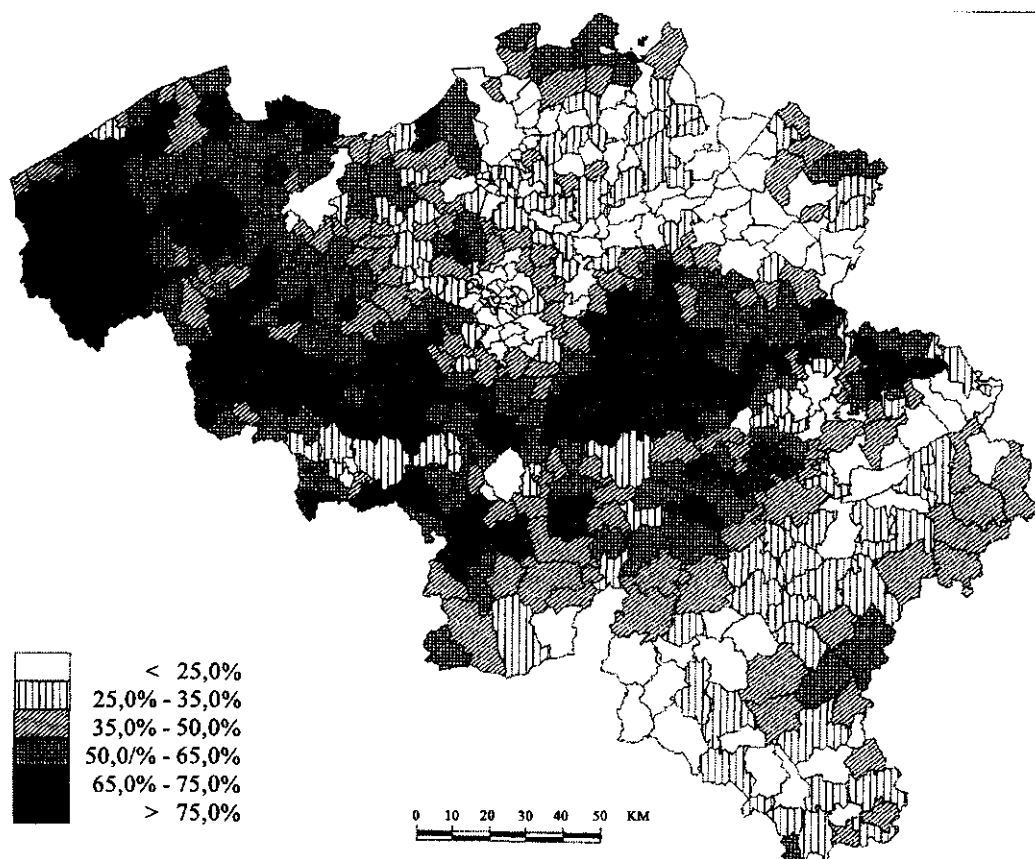
## Bijlage 1    Ontwikkeling van bevolking en aantal woningen in de Randstad 1950-1995

### Bevolkingsontwikkeling 1959-1995



Bron: Dieleman en Priemus (red.), 1996.

## Bijlage 2    Oppervlak (%) land- en tuinbouwgrond per Belgische gemeente



Bron: Denis, 1992.

## Bijlage 3 Bevolkingsontwikkeling Vlaamse Ruit-gemeenten 1961-1996

Nuts 3 arrondissementen	Nuts 5 gemeenten	1961	1970	1981	1991	1996	% '61-'96
Brussels Gewest	Anderlecht	94.677	103.796	94.764	87.874	87.257	-7,84
	Oudergem	27.600	34.546	30.435	28.224	29.128	-5,54
	Sint-Agatha-Berchem	15.867	19.087	18.719	18.489	18.351	15,66
	Brussel-stad	170.489	161.080	139.678	136.424	133.186	-21,88
	Etterbeek	52.837	51.030	44.218	38.894	38.400	-27,32
	Evere	22.460	26.957	30.520	29.224	29.644	31,99
	Vorst	51.503	55.135	50.607	46.437	45.512	-11,63
	Ganshoren	15.346	21.147	21.445	20.422	19.912	29,75
	Elsene	94.211	86.450	75.723	72.610	72.258	-23,30
	Jette	34.927	40.013	40.109	38.423	38.479	10,17
	Koekelberg	16.442	17.570	16.643	16.126	15.916	-3,20
	Sint-Jans-Molenbeek	63.528	68.411	70.850	68.750	68.513	7,85
	Sint-Gillis	55.101	55.055	46.076	42.684	42.862	-23,94
	Sint-Joost-ten-Node	24.463	23.633	20.381	21.317	21.640	-11,54
	Schaarbeek	117.180	118.950	106.754	102.702	103.422	-11,74
	Ukkel	71.725	78.909	76.004	73.721	73.821	2,92
	Watermaal-Bosvoorde	23.488	25.123	24.880	24.567	24.784	5,52
	Sint-Lambrechts-Woluwe	38.202	47.380	48.801	47.963	46.796	22,50
	Sint-Pieters-Woluwe	32.749	40.884	40.686	38.160	38.111	16,37
Antwerpen	Aartselaar	4.727	7.168	12.256	14.200	14.390	204,42
	Antwerpen (stad)	253.295	224.534	185.897	162.841	158.374	-37,47
	Boechout	8.751	9.539	10.497	11.226	11.659	33,23
	Boom	17.468	16.584	14.827	13.874	14.589	-16,48
	Borsbeek	5.300	6.544	8.543	9.912	10.282	94,00
	Brasschaat	23.871	28.657	32.218	35.231	36.574	53,22
	Edegem	13.685	19.365	23.520	23.227	22.800	66,61
	Hemiksem	10.145	10.180	10.135	8.344	9.236	-8,96
	Hove	5.697	6.531	7.253	8.047	8.267	45,11
	Kapellen	11.474	13.352	14.536	24.246	25.356	120,99
	Kontich	12.475	15.925	17.878	18.794	19.443	55,86
	Lint	3.858	4.248	5.689	6.918	7.587	96,66
	Malle	7.665	8.810	10.760	12.343	13.438	75,32
	Mortsel	25.731	28.012	26.746	25.958	25.611	-0,47
	Niel	10.453	9.788	8.358	7.807	7.877	-24,64
	Ranst	11.676	12.515	13.985	16.120	17.211	47,40
	Rumst	13.004	13.084	13.452	13.805	14.509	11,57
	Schelle	5.563	6.506	7.232	7.038	7.506	34,93
	Wommelgem	8.128	8.973	10.483	11.294	11.444	40,80
	Zandhoven	7.370	7.892	9.541	11.003	11.601	57,41
	Zwijndrecht	15.475	16.274	16.539	18.229	17.973	16,14

Nuts 3 arrondissementen	Nuts 5 gemeenten	1961	1970	1981	1991	1996	% '61-'96
Mechelen	Bonheiden	9.751	10.890	12.198	12.891	13.404	37,46
	Bornem	16.621	17.189	18.041	18.977	18.525	11,46
	Duffel	13.250	13.802	14.684	15.194	15.589	17,65
	Mechelen	78.757	80.351	77.269	75.313	75.294	-4,40
	Putte	12.783	13.431	14.017	14.736	14.982	17,20
	Puurs	13.981	14.769	15.048	15.122	15.408	10,21
	Sint-Kathelijne-Waver	14.623	16.256	17.430	18.266	18.743	28,17
	Willebroek	22.020	22.651	2.265	22.145	22.340	1,45
Aalst	Aalst	79.501	83.246	78.938	76.282	76.179	-4,18
	Denderleeuw	14.518	15.507	16.497	16.615	16.964	16,85
	Erpe-Mere	17.131	17.977	18.930	18.773	19.106	11,53
	Lede	15.959	16.450	17.249	17.080	26.963	68,95
Dendermonde	Berlare	10.878	11.365	12.318	12.772	13.270	21,99
	Buggenhout	11.709	12.266	13.044	13.389	13.680	18,37
	Dendermonde	41.206	41.390	41.715	42.498	42.847	3,98
	Hamme	21.336	22.093	22.790	22.798	22.700	6,39
	Laarne	9.816	10.315	11.198	11.567	11.620	18,38
	Lebbeke	17.183	17.831	17.473	16.706	16.974	-1,22
	Waasmunster	7.165	7.372	8.378	9.404	9.899	38,16
	Wetteren	23.232	23.988	23.460	22.655	22.785	-1,92
	Wichelen	9.640	10.297	10.612	10.800	10.893	13,00
	Zelee	17.674	18.813	19.531	20.097	20.442	15,66
Gent	De Pinte	5.038	6.485	8.739	9.622	10.075	99,98
	Destelbergen	11.996	14.260	15.741	16.347	17.345	44,59
	Gent a)	259.297	255.879	239.528	230.246	226.464	-12,66
	Lochristi	13.235	14.021	16.125	17.305	18.017	36,13
	Melle	9.303	9.761	10.181	9.874	10.101	8,58
	Merelbeke	17.617	18.333	19.773	20.345	21.027	19,36
	Oosterzele	11.638	11.729	11.785	12.583	13.096	12,53
Sint-Niklaas	Beveren	37.054	38.484	40.857	42.627	44.196	19,27
	Kruikebeke	13.949	14.552	14.706	14.450	14.408	3,29
	Lokeren	31.000	32.117	33.369	34.942	35.803	15,49
	Sint-Gillis-Waas	14.097	14.086	15.542	16.195	16.873	19,69
	Sint-Niklaas	62.444	65.795	67.992	68.203	68.134	9,11
	Stekene	11.920	12.348	14.125	16.647	16.622	39,45
	Temse	20.702	21.803	23.525	23.838	24.911	20,33



Nuts 3 arrondissementen	Nuts 5 gemeenten	1961	1970	1981	1991	1996	% '61-'96
Halle-Vilvoorde	Asse	19.232	23.234	26.425	27.059	27.501	42,00
	Beersel	16.112	18.527	20.955	22.195	22.711	40,96
	Dilbeek	23.847	30.995	35.050	36.850	37.352	56,63
	Grimbergen	21.744	27.347	32.038	32.120	32.737	50,56
	Hoeilaart	6.908	7.491	8.914	9.540	9.880	43,02
	Kapelle-op-den-Bos	6.930	7.640	8.302	8.820	9.430	36,08
	Kraainem	8.226	11.390	11.780	12.527	12.915	57,00
	Lennik	6.721	7.469	7.689	8.289	8.433	25,47
	Liedekerke	9.777	10.687	11.609	11.503	11.674	19,40
	Londerzeel	14.100	15.449	16.729	17.011	17.211	22,06
	Machelen	11.455	11.963	11.273	11.303	11.518	0,55
	Meise	9.315	11.575	15.170	17.082	17.862	91,76
	Merchtem	10.632	11.764	12.972	18.100	13.628	28,18
	Opwijk	10.287	10.747	11.451	11.588	11.575	12,52
	Overijse	11.881	16.181	21.428	23.028	23.501	97,80
	Roosdaal	8.975	9.537	9.960	10.142	10.395	15,82
	Steenokkerzeel	6.950	7.854	9.638	9.861	10.130	45,76
	Ternat	9.987	11.134	12.294	13.450	14.123	41,41
	Vilvoorde	33.388	36.659	33.284	32.894	33.483	0,28
	Wemmel	10.040	12.631	13.547	13.819	13.728	36,73
	Wezembeek-Opem	8.551	10.889	12.006	13.118	13.623	59,31
	Zaventem	18.206	22.154	25.393	26.062	26.467	45,38
	Zemst	14.258	15.529	17.167	18.992	19.957	39,97
Leuven	Bertem	6.136	6.768	7.788	8.429	8.765	42,85
	Bierbeek	6.305	6.600	7.694	8.593	8.786	39,35
	Haacht	9.610	10.168	11.285	12.243	12.791	33,10
	Herent	10.784	13.362	15.794	17.596	18.476	71,33
	Holsbeek	6.692	6.765	7.191	7.741	8.358	24,90
	Huldenberg	5.831	6.242	6.962	7.968	8.637	48,12
	Keerbergen	5.554	6.528	9.123	10.750	11.542	107,81
	Kortenberg	10.986	12.473	14.665	16.045	16.818	53,09
	Leuven	80.189	86.352	85.076	85.018	87.132	8,66
	Lubbeek	7.907	8.634	11.324	12.519	13.195	68,88
	Oud-Heverlee	5.556	6.683	8.623	10.005	10.436	87,83
	Rotselaar	9.258	9.729	11.092	12.806	14.193	53,31
	Tervuren	12.616	15.261	18.942	18.488	19.969	58,28
	Tremelo	7.716	8.631	10.158	11.555	12.607	63,39
Totaal 113 gemeenten							

a) Tot de gemeente Gent worden ook de omringende stedelijke agglomeraties gerekend. Hierdoor lijkt het alsof de gemeenten Brussel en Antwerpen minder inwoners hebben. Dit is niet het geval. Brussel heeft inclusief de agglomeraties circa een miljoen inwoners. Als de agglomeraties van Antwerpen met de gemeente Antwerpen meegerekend zouden worden, zou Antwerpen ongeveer een half miljoen inwoners hebben.

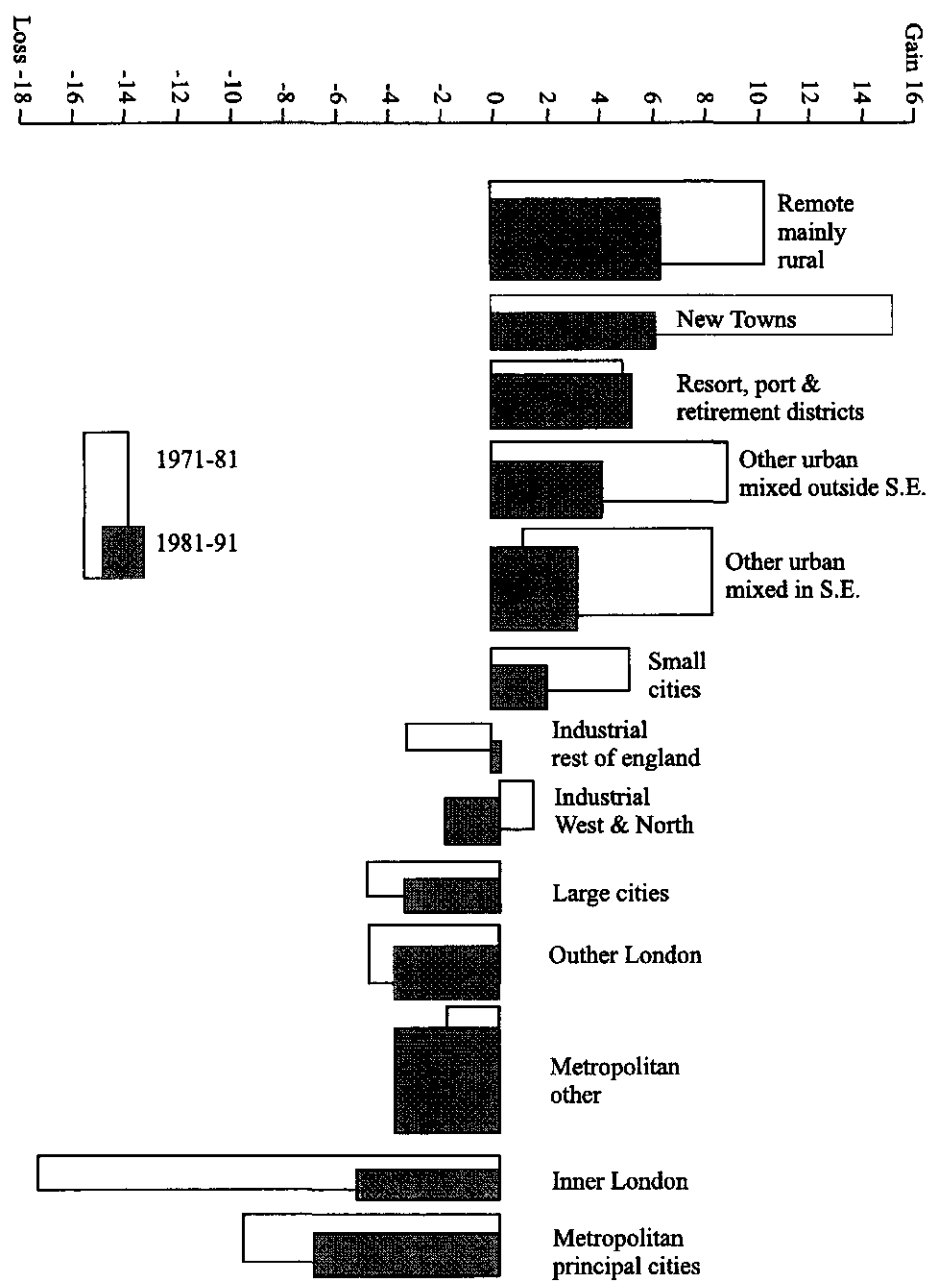
Bron: Nationaal Instituut voor de Statistiek, 1996.

## Bijlage 4    Projecten van het deelthema 'Emscher Landschapspark'

1.    Emscher Park basisplan
2.    Emscher Park wandelpad Duisburg-Kamen
3.    Emscher Park fietspad Duisburg- Kamen
4.    Passagierscheepvaart op het Rijn-Hernekanaal
5.    Waterwandelpad Rijn-Hernekanaal
6.    Emscher Park-trein
7.    Groen pad (KVR, Duisburg, Oberhausen)
8.    Landschapspark Duisburg-Noord: regionale groenstructuur A (Duisburg, Oberhausen, Mülheim)
9.    Recreatie-Landschapspark: regionale groenstructuur B (Bottrop, Essen, Oberhausen, Mülheim)
10.   Ecologisch bosje-Huis Riphorst (KVR, Oberhausen)
11.   Ecologisch Landschapspark: regionale groenstructuur C (Bottrop, Essen, Gelsenkirchen, Gladbeck)
12.   Landschapspark Mechtenberg (KVR, Essen, Gelsenkirchen, Bottrop)
13.   Coöperatieproject Grimberg-Unser Fritz-Hoheward: regionale groenstructuur D (Bochum, Gelsenkirchen, Herne, Herten, Recklinghausen)
14.   Landschapsraam industrielaats Herten-Zuid (KVR, Herten)
15.   Landschaps- en recreatiepark Bladenhorst-Brandheide-Langeloh: regionale groenstructuur E (Bochum, Castrop-Rauxel, Herne, Recklinghausen)
16.   Landschapspark Bladenhorst-Castrop Holz (KVR, Castrop-Rauxel)
17.   Landschaps- en recreatiepark: regionale groenstructuur F (Castrop-Rauxel, Dortmund, Waltrop)
18.   Seseke Landschapspark: regionale groenstructuur G (Bergkamen, Dortmund, Kamen, Lünen, Kreis Unna)
19.   Bosband Seseke Landschapspark (KVR, Dortmund, Lünen, Kamen, Bergkamen)
20.   Ecologisch station in het Seseke Landschapspark (KVR)
21.   Tuinbouwtentoonstelling van de deelstaat Lünen in het Seseke Landschapspark (\*)
22.   'Stortberg-gebeurtenis' Emscher Blick (Bottrop)
23.   Gezondheidspark Quellenbusch (Bottrop)
24.   Volksgolfbaan voormalige mijn Jacobi (Oberhausen, Bottrop)
25.   Milieuverantwoorde landbouw (Castrop-Rauxel, Dortmund, Lünen, Waltrop)

KVR =        voormalig SVR (Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk)

## Bijlage 5 Bevolkingsontwikkeling Engeland en Wales per soort gebied 1971-1991



Bron: Lewis in: Huigen et al., 1992.